

Rapport 2022

LES BUDGETS DE RÉFÉRENCE

En milieu rural, en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris
Nouvelles pistes pour l'inclusion sociale

CNLE

Conseil nationale des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale



LES BUDGETS DE RÉFÉRENCE
EN MILIEU RURAL, EN VILLE
MOYENNE ET EN MÉTROPOLE
DU GRAND PARIS

Nouvelles pistes pour
l'inclusion sociale



RAPPORT CNLE 2022

En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} 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 (en ligne) : 978-2-11-172030-5



Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale



LES BUDGETS DE RÉFÉRENCE
EN MILIEU RURAL, EN VILLE
MOYENNE ET EN MÉTROPOLE
DU GRAND PARIS
Nouvelles pistes pour
l'inclusion sociale



RAPPORT CNLE 2022

sous la direction de Michèle Lelièvre,
directrice scientifique du comité scientifique du CNLE

Rapporteure : Michèle Lelièvre

Le Conseil de l'Onpes

au moment de l'élaboration des budgets de référence dans les trois territoires

Président : Jérôme Vignon

Neuf membres de droit

- La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), représentée par **Bernard Tapie**
- 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, représentée par **Marie Ruault**
- La Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation nationale, représentée par **Nathalie Caron**
- La Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des Solidarités et de la Santé, représentée par **Corinne Vaillant**
- La Direction générale du Trésor (DG Trésor) du ministère de l'Économie et des Finances, représentée par **Isabelle Benoteau**
- La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des Solidarités et de la Santé, représentée par **Jean-Louis Lhéritier**
- France Stratégie, représenté par **Pauline Grégoire-Marchand**
- L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), représenté par **Valérie Albouy**

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

- **Michel Borgetto**, professeur de droit public à l'université Paris II Panthéon-Assas
- **Axelle Brodier-Dolino**, historienne, chargée de recherche au CNRS-Centre Norbert Elias (unité mixte EHESS, Marseille)
- **Nicolas Duvoux**, sociologue, professeur à l'université Paris 8 Vincennes Saint-Denis
- **Isabelle Frechon**, sociologue, chargée de recherche au CNRS
- **Edouard Gardella**, sociologue, chargé de recherche au CNRS-Centre Max Weber
- **Alice Le Goff**, philosophe, maître de conférences en philosophie sociale à l'université Paris Descartes
- **Éric Marlier**, coordinateur scientifique international, Centre de recherche Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER)

■ **Olivier Milhaud**, géographe, maître de conférences en géographie à l'université Paris-Sorbonne

■ **Jean-Luc Outin**, économiste, chercheur invité au Centre d'économie de la Sorbonne (UMR CNRS-université Paris 1), chargé de mission à la Mission Recherche de la DREES

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

■ **Jean-Pierre Bultez**, représentant des petits frères des Pauvres et administrateur de la plateforme européenne Age et Eapn France ; administrateur de l'Uriopss Hauts-de-France, membre du CESER Hauts-de-France

■ **Denis Clerc**, économiste et conseiller de la rédaction d'*Alternatives économiques*

■ **Manuel Domergue**, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre

■ **Isabelle Dorese**, membre d'ATD Quart Monde

■ **Michael Förster**, économiste sénior de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), division des politiques sociales

■ **Paule Laidebeur**, responsable de l'Observatoire départemental (du Nord) de la protection de l'enfance (ODPE) et de la cellule départementale de Recueil des informations préoccupantes (CRIP) du conseil départemental du Nord

■ **Marie Mallet**, chef de projet Enquêtes et observation sociale à l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action 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 départemental du Var

■ **Dominique Saint-Macary**, ancienne responsable du département Enquêtes et analyses statistiques du Secours catholique

Michèle Lelièvre, secrétaire générale

Opale Echegu, chargée d'études

Fatima Guemiah, assistante d'édition et chargée de communication

Xavier Launois, webmestre éditorial

Manuela Lenormand, secrétaire

Fusion de l'ONPES avec le CNLE

Suite à la publication du rapport de l'observatoire national de la pauvreté et l'exclusion sociale (ONPES) 2014-2015 *Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale*, l'Onpes a été encouragé notamment par le CNLE à poursuivre des travaux d'études et de recherches dans ce domaine dès 2017. La plupart des résultats ont été présentés et discutés au Conseil de l'Onpes. Toutefois, par le décret n° 2019-1379 du 18 décembre 2019 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif, un regroupement a été opéré entre le CNLE et l'Onpes. C'est donc le CNLE qui porte la publication du rapport sur les budgets de référence en milieu rural, en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris. L'observatoire au sein de cette instance s'est mué en comité scientifique, issu de la fusion CNLE-Onpes, et a été installé officiellement le 1^{er} octobre 2020.

Remerciements au Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP)

Le CNLE remercie le CASVP qui a participé au financement et à l'expertise des extensions territoriales des budgets de référence en Métropole du Grand Paris. Cet appui matériel et scientifique majeur a permis la réalisation de ce travail et d'enrichir la méthodologie retenue.



SOMMAIRE

Prologue	11	
Résumé	13	
Introduction générale	25	
Chapitre 1	29	
La notion de décence interrogée par l'histoire et le droit social		
La décence dans le champ de la pauvreté-précarité : linéaments historiques (19^e - 20^e siècles)		30
La notion de « décence » dans la pensée sociopolitique des 19 ^e et 20 ^e siècles.....	32	
La décence dans la France des « Trente glorieuses »	36	
Une apparition dans les organisations supranationales (1961-1966).....	41	
La consécration juridique du « logement décent » en France (années 1990-2000)	43	
« Revenu minimum », « revenu d'existence », « revenu décent » ... Valse-hésitation et ambiguïtés (depuis les années 1970)	46	
L'ancrage supranational de la notion de décence	51	
Qu'est-ce donc qu'une « vie décente » et un « revenu décent » ?	54	
La revendication d'un niveau de vie ou d'un revenu décents dans les textes fondateurs de la Sécurité sociale (1944-1946).....		57
La revendication d'un niveau de vie ou d'un revenu décents dans le « plan français de sécurité sociale ».....	59	
La revendication d'un niveau de vie ou d'un revenu décents dans l'œuvre constitutionnelle de 1946	64	
Chapitre 2	75	
Définition et méthodologie des budgets de référence		
Une méthodologie s'inspirant d'une expérimentation britannique.....	77	
Principaux enseignements de la comparaison entre les budgets de référence en ville moyenne de l'Onpes et ceux de l'Unaf	87	
Une méthode étendue aux territoires ruraux (2017) et à la Métropole du Grand Paris (2018)	92	

Chapitre 3.....99

Budgets de référence en milieu rural

Des besoins spécifiques pour une vie décente en milieu rural.....100
Niveaux et structures des budgets de référence en milieu rural.....107
Les écarts entre les budgets de référence en milieu rural
et en ville moyenne, poste par poste.....110
Comparaison des budgets de référence en milieu rural avec les dépenses
moyennes calculées à partir de l'enquête Budget de famille121

Chapitre 4.....127

Budgets de référence en Métropole du Grand Paris

Les spécificités des besoins pour une vie décente en Métropole
du Grand Paris128
Niveaux et structures des budgets de référence en Métropole
du Grand Paris135
Les écarts entre les budgets de référence en Métropole du Grand Paris
et en ville moyenne, poste par poste.....138
Les budgets de référence de la Métropole du Grand Paris comparés
aux dépenses moyennes observées.....151

Chapitre 5.....155

Comparaison des budgets de référence entre les trois territoires

Convergences et divergences des modes de consommation
selon les territoires156
Analyse comparative des écarts de budgets de référence entre
les trois territoires poste par poste160

Chapitre 6181

**Coût de la présence d'adultes et d'enfants à partir des budgets
de référence – Un éclairage des échelles d'équivalence –**

Le coût généré par l'arrivée d'un deuxième adulte au sein d'un ménage
sans enfant.....183
L'effet de la présence d'un enfant sur le budget de référence des ménages ..185
Détail de la mesure de l'effet de la présence des enfants dans les budgets
de référence de la Métropole du Grand Paris.....191

Compléments statistiques206

Une mesure de l'effet de la présence des enfants dans les budgets
de référence en milieu rural

Chapitre 7	215
Analyser les budgets de référence sous l'angle des dépenses contraintes	
Lire les budgets de référence au travers du concept de dépenses contraintes : quel apport à la réflexion ?.....	216
Hypothèses et méthode d'analyse des budgets de référence à l'aune de la notion de dépenses contraintes.....	223
Les budgets de référence sous dépenses contraintes : présentation des résultats	232
En guise de conclusion, plusieurs enseignements à tirer de l'analyse conduite en dépenses contraintes des budgets de référence.....	245
Compléments statistiques	246
Chapitre 8	253
Estimation de la contribution de l'action sociale et des services publics à l'atteinte des budgets de référence	
Inventaire de l'action publique locale en lien avec les budgets de référence	254
Impact de l'action sociale sur l'atteinte des budgets de référence	275
Conclusion	296
Chapitre 9	299
La capacité à financer le budget de référence : une autre appréciation des niveaux de vie	
Le champ de l'analyse porte sur environ 10 millions de ménages	301
Insuffisance ou aisance budgétaire : comparaison des revenus disponibles aux budgets de référence.....	305
Construction d'un indicateur de « pauvreté budgétaire » comparable au seuil de pauvreté.....	313
Conclusion	317
Compléments statistiques	318
Chapitre 10	333
Les budgets de référence: un nouvel instrument de réflexion pour éclairer la pratique quotidienne des acteurs sociaux	
Les pistes d'usages des budgets de référence par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale – Un outil d'analyse et d'intervention auprès des ménages contraints dans leur participation effective à la vie sociale	336

Comment les budgets de référence peuvent-ils servir la mission des centres communaux d'action sociale ?	337
Comment les centres d'action sociale peuvent contribuer à la démarche initiée avec les budgets de référence grâce à leur connaissance des publics ?	341
Les budgets de référence : un outil participatif au service de l'action communale pour bien vivre en société	344
L'élaboration de budgets de référence pour la Métropole du Grand Paris : une approche participative qui réinterroge les normes de l'exclusion sociale	345
Le CASVP prend acte des principales caractéristiques des budgets de référence pour vivre décemment dans l'agglomération parisienne	346
Des budgets de référence sensiblement plus élevés en agglomération parisienne qu'ailleurs, exposant les ménages au risque de privation	347
Les budgets de référence, un outil de connaissance des besoins sociaux et de pilotage de l'action municipale	349
Complément statistique.....	352
Budgets de référence et accompagnement budgétaire	353
Un intérêt croissant pour l'accompagnement budgétaire	354
Les points conseil budget.....	356
Manque d'argent ou mauvaise gestion ?.....	357
Un usage des budgets de référence pour les accompagnateurs budgétaires ?	359
Comprendre les modes de dépense.....	361
Les budgets de référence : un outil de critique des politiques d'encadrement monétaire ?	362
Conclusion	363
Bibliographie.....	369
Annexe	379
Les modalités de valorisation des budgets de référence	
Rappel des modalités de valorisation des budgets de référence en ville moyenne	379
Les ajustements de valorisation effectués dans le cadre des extensions en zone rurale et en Métropole du Grand Paris.....	383

Budgets de référence et minimum décent, un nouveau regard sur la cohésion sociale

Le présent rapport sur les « budgets de référence » - une expression qui qualifie des ensembles de biens et services nécessaires au minimum pour une vie décente - plonge dans l'histoire longue de la réflexion collective sur la lutte contre la pauvreté. En tant qu'indicateur de revenu minimum les budgets de référence se rattachent au courant de pensée ancien qui veut que la lutte contre la pauvreté ambitionne pour tous non la survie, mais une « vraie vie ». Il s'appuie aussi sur le consensus réalisé en 2010 à l'occasion de l'année européenne de lutte contre la pauvreté selon lequel les politiques publiques devaient assurer non seulement un minimum de revenu, mais aussi un véritable accompagnement vers l'emploi et l'accès à des services essentiels de qualité tels le logement, les transports, la santé.

L'Observatoire national de la Pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) fut en France à l'origine des premières estimations des budgets de référence pour 8 types familiaux dans l'environnement des villes moyennes publiées en 2015. Une seconde étape d'élargissement géographique et d'approfondissement thématique était sur le point d'aboutir lorsqu'au début de 2020, l'ONPES a cessé de vivre sous une forme autonome. Il s'est alors intégré en tant que comité scientifique au Conseil national des politiques de lutttes contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) à l'occasion du grand renouvellement de cet organisme provoqué par son ouverture aux personnes concernées elles-mêmes par la pauvreté qui en constituent désormais la moitié des membres. Il était convenu cependant que lors de cette fusion, l'héritage méthodologique de l'ONPES serait préservé et que les travaux en cours, en particulier ce second rapport sur les budgets de référence, iraient à leur terme.

Ces transformations administratives et la pandémie intervenue dès le début de 2020 ont été la cause du retard de la publication. Elle intervient fin 2022 et les données qu'elle commente datent de 2018. D'une certaine façon, elles ne souffrent pas des biais que la période critique des temps de crise sanitaire aurait pu infliger au recueil de données, recueil qu'il aurait été bien difficile d'accomplir. En revanche, les résultats des budgets de référence déployés tout au long de ce rapport éclairent rétrospectivement les deux grandes crises sociales vécues depuis 2018 dans notre pays mettant en relief le sentiment d'abandon que le mouvement des Gilets jaunes a pu exprimer et l'importance de la contribution de salariés et employés modestes à la réalisation des services essentiels mis en évidence par l'état de la pandémie. Au-delà des populations pauvres mais en continuité avec elles, notre société comporte des groupes de familles « modestes non pauvres ». La recherche d'une meilleure cohésion sociale

pour notre pays invite à les reconnaître également. Porter le regard au-delà des seuils de pauvreté et jusqu'au quatrième décile de la distribution des niveaux de vie aide à prendre une vue plus complète de ce que serait une stratégie d'ensemble, incluant l'aménagement du territoire et la conception des services publics de proximité.

À l'avenir les budgets de référence devront être reconsidérés à la lumière des amples changements prévisibles de nos formes de vie collective. Ils sont basés cependant sur une démarche fortement participative qui se prête à recueillir une vision neuve de la participation à une vie sociale davantage marquée par l'interdépendance dans une relation nouvelle à l'environnement.

Hommage soit rendu à Michèle Lelièvre, secrétaire générale de l'ONPES, puis du comité scientifique du CNLE, aux membres du 8^e collège, devenu le 5^e, qui ont soutenu cette entreprise parfois ardue jusqu'à son terme, hommage également à la patience des chercheurs.

Jérôme Vignon, *Président d'honneur du comité scientifique du CNLE*

Le revenu minimum décent, une utopie mobilisatrice¹

Lorsque l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) publia en 2015 un premier rapport sur « les budgets de référence, pour une autre approche de la mesure de l'exclusion sociale² », les résultats apparurent quelque peu décalés au regard des préoccupations majeures de la lutte contre la pauvreté. Trois années après le lancement d'un « programme pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale » centré sur la lutte contre le non-recours, les regards se concentraient sur la situation des personnes les plus pauvres. Il s'agissait par priorité de s'assurer de l'accès effectif à leurs droits sociaux en simplifiant l'attribution des minimas sociaux et en relevant le socle minimum des revenus correspondants. Les propositions soumises au débat public dans la perspective de la campagne présidentielle de 2017 se polarisaient in fine sur *un minimum garanti*, voire pour certains sur un *revenu universel* accordé à tous. Mais dans tous les cas ces seuils évoqués portaient sur des montants en deçà du seuil conventionnel de la pauvreté monétaire à 50 %, de l'ordre de 750 euros mensuels pour un adulte isolé : proche de la moitié du budget de référence calculé dans l'environnement socioéconomique d'une ville moyenne française telle que Tours ou Dijon. À l'évidence, les budgets de référence relevaient d'une autre vision que celle de la survie.

N'étaient-ils pas d'ailleurs conçus comme le montant des ressources que devait acquitter un ménage pour disposer des biens et services absolument nécessaires pour participer pleinement à la vie sociale ? On était bien sur le registre de la vie décente. Ces résultats ouvraient donc sur la découverte d'un ensemble de populations plus larges que celle des pauvres, stricto sensu, tout en les englobant. Ils ne manquèrent pas ainsi de susciter nombre d'interrogations que ce nouveau rapport paraissant en 2022 s'efforce d'aborder.

1. À signaler l'article Vignon J. et Lelièvre M., 2020, « Les budgets de référence, ou la pauvreté vécue comme un manque », Revue de droit sanitaire et social, Dalloz, mars – avril, pages 269 à 283.

2. Rapport Onpes 2014-2015, *Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale*.

Revenu de survie, revenu décent, une interaction très ancienne

Et d'abord cette question : qu'apporte aujourd'hui au débat public la focalisation sur des mesures objectives de la décence en un temps où l'on commence d'entrevoir que la « frugalité », autrement dit une forme de « retenue » pourrait s'imposer à tous, à court comme à moyen terme ? Les universitaires du Conseil de l'ONPES se sont mis à la tâche. L'historienne et le juriste offrent (Chapitre 1) une perspective qui permet justement de lier ensemble la garantie publique d'un minimum vital et l'ambition collective d'un revenu correspondant à une vie « convenable » selon la décence commune. Pour Axelle Brodriez-Dolino, l'exigence collective d'une vie décente promise à tous n'a cessé de précéder les réalisations concrètes en termes de garanties minimales de ressources. C'est à l'occasion de grandes mutations politiques, culturelles et sociales que naissent depuis le 18^e siècle les conceptions qui lient démocratie et revenu décent. À chaque « crise » significative, révolution industrielle, conflits internationaux majeurs, l'attention pour renouer le lien social par la promesse d'une vie digne se renouvelle. Elle se diffuse dans le tissu social et s'incarne dans des engagements sociaux contraignants qui relèvent cependant davantage d'un minimum vital que de ce revenu décent. Michel Borgetto illustre cette séquence dans le contexte historique de la fondation de la protection sociale française au lendemain du second conflit mondial. Il ne fait alors aucun doute que l'ambition des assemblées constituantes au fondement de la IV^e République était de garantir à toute personne, y compris celles que les circonstances empêchaient de travailler, les conditions d'une vie digne. Cependant, concrètement, ces conditions restèrent indéfinies et par tant les obligations publiques pour les accomplir. La V^e République reprendra les termes de cette ambition et construira au-delà de la Sécurité sociale obligatoire un ensemble de droits sociaux complémentaires destinés à ceux qui ne peuvent de leur fait ou de celui de la situation économique, travailler.

Ces droits demeurent, malgré leur sophistication, encore très loin d'assurer un revenu décent. L'idéal qu'ils représentent au fronton de la Constitution demeure cependant. Il alimente une force de rappel, dont la nature éthique est conceptualisée par la philosophie sociale. Qu'il s'agisse de renvoyer la décence aux capacités d'Armatya Sen³ pour participer à la vie sociale, à la problématique orwellienne de « décence ordinaire », à une idée de liberté comme non-domination (Philip Pettit⁴) ou bien encore à l'absence de honte et d'humiliation dans une société civilisée (Margalit Avishai⁵), exigence naturelle qui passe avant la notion de justice. Mais cet idéal va se heurter au dilemme confrontant la lutte contre la pauvreté avec le retour à l'emploi. « Opposition » affiliée au paradigme « néo-classique » qui s'imposera à la fin des Trente Glorieuses, éclipsant les politiques keynésiennes associées. La logique économique « classique » voudrait en effet que la persistance du chômage justifie des minimas sociaux très en deçà du salaire minimum pour accroître l'incitation au travail. Il faut au contraire relativiser cette injonction s'il s'avère que l'accès à l'emploi de droit commun est de fait très aléatoire sinon impossible pour beaucoup. Il faut aussi questionner ce que l'on entend par contribution active à la vie sociale au-delà du droit commun, explorer d'autres moyens que monétaires pour mener une vie digne. Tel est l'aiguillon éthique que le revenu décent insufflé encore dans la vie sociale.

3. Sen A., 1987, *Éthique et économie*, New York, Oxford University Press, Inc : 30-53 ; Sen A., 1993, *Capability and well-being. The quality of Life*, Paris, PUF.

4. Pettit P., 2004, *Republicanism : une théorie de la liberté et du gouvernement*, Paris, Gallimard (Parution initiale en 1997 à Oxford University Press).

5. Avishai M., 2006, *La société décente*, Flammarion (parution initiale en 1996), Harvard University Press.

Pour Michel Borgetto, l'apport des budgets de référence de l'ONPES est justement de donner une mesure concrète à une ambition abstraite. Mais en rentrant dans le concret s'imposent la diversification et la complexité. Les conditions d'une vie décente ne seront pas les mêmes d'une époque à l'autre, ni même d'un lieu à l'autre du territoire. Le rapport de 2015 avait montré combien la liste des besoins minimaux pour participer ou être intégré socialement dépendait de l'offre et du contexte local de biens et services, par exemple de la disponibilité de logements sociaux et des prix des loyers. Il devenait indispensable d'étendre la mesure des budgets de référence, pour des catégories familiales comparables à d'autres territoires de référence que les villes moyennes. Le choix, contraint par les coûts de cette nouvelle recherche, s'est porté sur les deux extrêmes territoriaux : les communes très rurales éloignées des grands centres urbains, la Métropole du Grand Paris. La comparabilité avec les investigations conduites à Tours et à Dijon en 2014 imposait des précautions méthodologiques exposées au chapitre 2, conduisant aussi aux mêmes restrictions du champ couvert par les budgets de référence : ils reflètent les besoins de ménages « standards », en situation d'emploi (ou en capacité de l'être rapidement) et ne souffrant pas de handicaps particuliers. Ils ne peuvent donc être directement comparés aux budgets de familles exposées à ces grandes difficultés.

Moyennant un mode opératoire inspiré de l'expérience britannique, l'Onpes choisit une méthodologie « mixte » permettant de dégager un consensus éclairé et argumenté sur les biens et services nécessaires pour se sentir effectivement inclus aujourd'hui en France. La fabrique du consensus s'appuie sur des groupes de citoyens (de tous milieux sociaux et constitués selon leur configuration familiale et lieux de résidence) pour la définition de leurs propres besoins et sur les experts pour l'encadrement des groupes, la définition de certaines consommations et la valorisation des paniers de biens et services.

Alors que disent les résultats, que signifie vivre décentement dans la France d'aujourd'hui ? Dans quels formes matérielles, montant monétaire et mode de vie, s'illustre la décence contemporaine selon l'acception communément admise par les groupes citoyens de consensus, au fondement des budgets de référence ? Pour rappel : « *le budget minimum pour un niveau de vie décent doit permettre de disposer des ressources suffisantes, non seulement pour faire face aux nécessités de la vie quotidienne [se loger, se nourrir, avoir accès à la santé ...] mais aussi pour avoir la possibilité de participer pleinement à la vie sociale* » ?

Selon le consensus social, la vie décente au quotidien surplombe le seuil officiel de pauvreté conventionnel et au-dessus de celui-ci, son halo⁶ de conditions d'existence précaires

Globalement, les résultats obtenus permettent de tirer six enseignements généraux majeurs, valant pour chacun des territoires :

- Les budgets de références médians mensuels par unité de consommation en 2018 s'établissent en moyenne à environ 84 % du niveau de vie médian de l'ensemble des configurations de ménages examinés résidant dans les trois territoires retenus (*Tableau 1*). Ce seuil les situe au-dessus du seuil de pauvreté monétaire fixé officiellement à 60 % du niveau de vie médian

6. Pour une synthèse voir Lelièvre M., 2021, « Seuils, trajectoires et halo de pauvreté » in M. Actes du séminaire de recherche comité scientifique du CNLE/DREES (Dir. Duvoux N. et Lelièvre M.) sur les *Trajectoires et parcours des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, octobre 2021*.

de la population métropolitaine (seuil localisé entre le 1^{er} et le 2^e décile de l'échelle des niveaux de vie, avec un taux de pauvreté monétaire s'élevant à 14,8 % en 2018).

- Ces budgets sont constitués à plus ou moins les trois quarts de dépenses contraintes. Finalement ces budgets, sensés donner une traduction matérielle de la décence, permettent de « surmonter » les achats incontournables et incompressibles au jour le jour, des plus vitaux au plus nécessaires. À cet égard, les services publics lorsqu'ils sont étendus allègent la charge que ces dépenses constituent pour les foyers.
- Sous ces niveaux-là (les budgets de référence médians par unité de consommation sont compris entre environ 1 500 et 1 800 euros par mois en 2018 selon le lieu de résidence), les budgets de référence révèlent une frange de la population non pauvre mais en insuffisance budgétaire pour mener une vie convenable, catégorie appelée « populations aux ressources modestes mais non pauvres » selon la statistique publique (DREES). Ces constats convergent avec plusieurs études⁷ pour dévoiler une zone de précarité et de risques de pauvreté durable au-dessus du seuil de pauvreté officiel (halo de pauvreté), jusqu'à une extrémité localisée entre le 3^e et 4^e décile de la distribution des niveaux de vie. Les budgets de référence en délimitent précisément la borne supérieure, qui apparaît légitime car rattachée cette fois-ci à un consensus sur un revenu minimum décent (tel qu'il est perçu aujourd'hui).
- L'analyse menée au prisme de la capacité à financer le minimum décent apporte un éclairage décisif sur le continuum des situations autour du seuil de pauvreté monétaire officiel et sur ce que signifie « sortir de la pauvreté ».
- Surtout, à noter l'influence décisive du lieu de vie sur le risque du manque. S'il s'observe une convergence des besoins élémentaires, subsistent des divergences conditionnées par les spécificités territoriales.
- La présence de services publics joue un rôle majeur pour modérer à l'échelle domestique le montant de revenu dont il faut pouvoir disposer pour mener une vie ordinaire dans la dignité.

Tableau 1 – Part du budget de référence médian des ménages du champ de l'étude par rapport à leur niveau de vie médian selon le territoire (en euros mensuels)

	Niveau de vie mensuel médian des ménages du champ en 2016 (1)	Budget mensuel médian par UC des ménages du champ (2)	Part du budget de référence en % du niveau de vie médian (2)/(1)
Zone rurale	1 795	1 564	87,1
Villes moyennes	1 747	1 447	82,8
Métropole du Grand Paris	2 222	1 836	82,6
Moyenne (pondérée)			84,7

Note : Les budgets de référence estimés pour 2018 ont été déflatés de la hausse des prix à la consommation hors tabac pour être comparables aux revenus disponibles de l'année 2016.

Champ : France métropolitaine, ménages « standards » vivant en Métropole du Grand Paris ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur (voir la méthodologie dans le chapitre 9).

Source : Insee, DGFIP, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016. Budgets de référence CNLE 2018 en milieu rural, en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, revalorisation 2016.

7. Ibid.

Des budgets minimaux très contrastés selon les territoires

Le détail des résultats est exposé au chapitre 3 (communes rurales en comparaison des villes moyennes), au chapitre 4 (Métropole du Grand Paris et villes moyennes) et pour une comparaison générale des convergences et divergences entre les trois lieux d'habitation au chapitre 5. Sont analysées les dynamiques de besoins spécifiquement locales qui structurent les budgets de référence des 8 ménages - types retenus. Pour quelques fonctions majeures, telles l'alimentation, l'habillement, la santé, les besoins demeurent très semblables d'une zone à l'autre. Les différences vont se manifester là où l'offre de services et les modes de vie sont fortement influencés par le cadre de l'habitat et le style qu'il imprime à la socialisation. Celle-ci va se jouer dans la qualité des aménagements de l'habitation (souvent une maison individuelle en milieu rural), ou au contraire se développer à l'extérieur de cette habitation par un besoin de vie sociale, de sortir d'un environnement urbain jugé très stressant et de loisirs marchands beaucoup plus important dans la Métropole du Grand Paris. Cette dernière fait accepter des restrictions dans la taille du logement, tant les loyers y sont élevés, mais offrira en revanche certains services (garde d'enfants et transports), des facilités qui pourront faire renoncer à la disponibilité d'une voiture individuelle⁸. Les villes moyennes occupent à tous égards une position intermédiaire, offrant une socialisation de proximité, des services publics plus développés qu'en zone rurale et des facilités de logement incomparablement moins onéreuses que dans la Métropole du Grand Paris.

Pour se résumer, vivre « décentement mais sans luxe » dans une commune rurale suppose de prévoir un budget conséquent pour les transports, l'équipement du logement et les frais de garde pour les familles avec de jeunes enfants ; les frais de garde et de transport seront fortement allégés dans la grande métropole parisienne où les commodités et services publics sont étendus, un allègement plus que compensé par les dépenses de logement et celles consacrées à la vie sociale nettement supérieures à toute autre zone géographique étudiée ; en ville moyenne la faiblesse relative des loyers du parc privé ou social et l'offre subventionnée de transport et de garde d'enfants conduisent à des budgets de référence relativement moins élevés.

Les atouts des villes moyennes pour mieux vivre

Se dessine alors une certaine géographie des lieux de vie en fonction de la facilité d'y mener une vie décente si l'on dispose de revenus modestes de l'ordre de ceux du 4^e décile de la distribution des niveaux de vie. Les retraités vivant seuls ou en couple, propriétaire de leur logement ainsi que les actifs isolés trouveront en commune rurale les conditions les plus favorables, mais à peine meilleure qu'en ville moyenne (écarts compris entre 1 et 5 %). Pour toutes les autres catégories étudiées, couples d'actifs sans enfant, couples avec deux adolescents et famille monoparentale (dont deux enfants en bas âge), les villes moyennes proposent les meilleures conditions pour mener une vie décente, tant par rapport aux communes rurales (les écarts entre les budgets sont compris entre 4 et 20 %) que par rapport à la Métropole du Grand Paris où ces écarts peuvent atteindre 40 % en comparaison des villes moyennes. Sans grande surprise les budgets de référence sont en Métropole du Grand Paris plus élevés que partout ailleurs pour tous les modèles familiaux étudiés (malgré les

8. Excepté pour les monoparents ayant de très jeunes enfants.

restrictions spontanées acceptées pour la taille des logements et la disposition d'un véhicule individuel). Il y a toutefois une exception. Les familles monoparentales avec deux enfants en bas âge seraient mieux loties en Métropole du Grand Paris qu'en communes rurales du fait de la présence d'accueils collectifs pour la garde des enfants plus avantageux.

C'est aussi en ville moyenne que les aides non obligatoires sont (souvent) les plus efficaces

Si la perception d'un manque au regard des conditions de vie regardées comme convenables peut exister au voisinage du budget de référence autour du quatrième décile de revenu, comment font les personnes qui vivent dans un ménage dont les ressources sont nettement inférieures à celles postulées par les budgets de référence, celles qui appartiennent aux deux premiers déciles de revenu ? Sachant que les familles types étudiées pour ces budgets disposent de ressources bien supérieures aux plafonds qui donnent droit aux aides et interventions sociales légales⁹ ou non légales (à l'initiative des collectivités territoriales), à combien s'élèvent ces aides pour des ménages disposant de ressources inférieures au deuxième décile de revenu ? Quelle proportion de l'écart entre leur revenu disponible et le budget de référence qui leur correspond est couverte par ces aides conditionnelles ? Pour répondre à cette question simple d'apparence, mais pratiquement fort complexe vu la diversité des aides existantes, une étude spécifique a été conduite, exposée au chapitre 8.

Le CRÉDOC et le bureau d'études VizGet qui se sont alliés pour ce travail ont accompli une œuvre originale, apportant une valeur ajoutée majeure au premier rapport de l'ONPES. Il aura fallu en effet au préalable répertorier l'ensemble des aides et interventions sociales attribuées sous conditions de ressources correspondant aux 10 postes de dépenses agrégés des budgets de référence pour toutes les collectivités territoriales (région, département, commune et communauté de communes) susceptibles d'apporter un concours sur chacun des trois types de territoires : ruraux, ville moyenne et Métropole du Grand Paris. Au passage, cet inventaire constate que pas moins de cinq modalités de calcul des plafonds de ressources sont pratiquées en France par ces divers intervenants, y compris les Caisses qui relèvent de la protection sociale légale, confirmation de la complexité qui prévaut en matière d'aide sociale. Puis, on établit par convention trois seuils de revenu disponible à 40, 60 et 100 % des budgets de référence pour chaque type familial, les deux premiers se comparant respectivement à ceux du taux de pauvreté monétaire à 50 et à 60 %, très grosso modo. Sur ces bases, en conformité avec le cadre conceptuel méthodologique général (chapitre 2), il a été possible d'évaluer les prestations sociales additionnelles, légales et non obligatoires susceptibles de compléter le revenu disponible des familles aux revenus modestes pour acquérir les biens et services du budget de référence qui leur correspond. Pour l'ensemble des catégories de ménages observés (hormis les retraités en couple ou isolés), les aides nationales et locales conditionnées aux ressources et dédiées à l'acquisition de biens ou services du budget de référence apportent un complément significatif aux familles dont les ressources avoisinent le seuil de pauvreté à 50 % du niveau de vie médian (40 % du budget de référence) :

- Ce complément accroît les ressources disponibles de 23 % en moyenne pour les couples avec deux enfants dans l'adolescence, 30 %, 21 % et 19 % respectivement pour

9. Excepté les allocations familiales.

les familles monoparentales avec deux enfants en bas âge, les personnes seules actives et les couples d'actifs sans enfant.

- Cette aide est relativement la plus importante dans tous les territoires pour les familles monoparentales dont les ressources, y compris les aides conditionnelles atteignent près de 60 % du budget de référence.
- La majeure partie de ces aides sous conditions de ressources sont de caractère familial : logement, garde d'enfants et cantines représentent plus des deux tiers de l'ensemble. Cette dominante familiale vaut pour les aides nationales comme pour les aides non obligatoires. On observe cependant en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris une part notable des aides liées aux ressources dédiées aux transports et à la vie sociale.
- La part des aides locales dans le total des aides s'étagé en moyenne entre 6 % en commune rurale, 16 % en ville moyenne et 32 % en Métropole du Grand Paris.
- Malgré l'importance des aides locales en montant absolu en Métropole du Grand Paris, en particulier à Paris même, l'efficacité de l'aide (mesurée en proportion du budget de référence) est la plus grande pour tous les types familiaux étudiés en ville moyenne.

Enfin, les budgets décents permettent essentiellement de surmonter les dépenses les moins compressibles

Les aides sous conditions de ressources et affectées à des besoins identifiés dans les budgets de référence apportent donc un soutien non négligeable au regard de ce budget. L'écart pour atteindre les montants des budgets de référence reste cependant très important notamment dans la grande métropole parisienne. Mais cette différence reflète-t-elle une contrainte grave ou constitue-t-elle seulement une gêne qui peut être momentanée tenant compte des fluctuations courantes du revenu disponible des ménages pauvres ou modestes ? Pour explorer cette question, l'Institut de recherches économiques et sociales (IRÈS) a décomposé les rubriques de consommation des budgets de référence en fonction de leur degré d'incompressibilité (Chapitre 7). Autrement dit, les besoins n'ont plus été seulement considérés comme nécessaires au regard de la convenance sociale d'appartenance (la liste complète des composantes du budget de référence). On s'est demandé dans quelle mesure ces besoins pouvaient faire ou non l'objet d'arbitrages au jour le jour, selon la logique des « dépenses contraintes » suivie, notamment pour évaluer le « reste pour vivre » dans le cadre de l'action sociale : par exemple, dans les commissions de surendettement, ou pour l'attribution d'aides temporaires à la discrétion des collectivités territoriales en fonction d'un seuil à ne pas franchir de ce reste pour vivre.

Mais qu'entendre par « dépenses contraintes » ? Plusieurs définitions ont été utilisées, plus ou moins extensives, en fonction de la politique publique qu'elles sont censées éclairer. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) a privilégié une notion de dépenses engagées de manière contractuelle (plus riche que celle retenue par l'Insee), comprenant les loyers et leurs charges, les remboursements d'emprunts immobiliers, les assurances et les frais bancaires, les autres remboursements de crédits, les divers abonnements aux services de communication et les frais de scolarité. Leur part dans les budgets de référence varie alors selon le ménage-type entre 25 et 49 %. Une étude

conduite en 2012 par le CNLE¹⁰ a ajouté à ces dépenses contraintes d'autres frais de cantine, de transport, les restes à charge en santé et les impôts. La part dans les budgets de référence évolue alors entre 43 et 72 %. L'IRÈS a voulu considérer une conception extensive des dépenses incompressibles incluant outre les dépenses prises en compte par le CNLE, les dépenses d'alimentation. Une partie de celles-ci est certes arbitrageable mais au prix d'un risque pour la santé s'il y a privations. La part de cette nouvelle enveloppe dans les budgets de référence s'approche de 75 % en moyenne : 70 à 78 % en commune rurale ; 66 à 84 % en ville moyenne ; 60 à 76 % en Métropole du Grand Paris. L'exploration de l'IRÈS nous éloigne donc de la notion de revenu décent. Elle signale un seuil de l'ordre de 75 % du montant des budgets de référence en dessous duquel les enjeux ne sont plus seulement de décence ou de bienséance. Ils peuvent aussi relever du « mal-être » si les arbitrages et renoncements effectués par les familles concernent le logement et l'alimentation, c'est-à-dire des fonctions essentielles pour préserver la santé. C'est ce seuil de 75 % du budget de référence qu'utilisera au chapitre 9 l'économiste Muriel Pucci pour proposer une autre mesure de la pauvreté fondée non sur les seuls revenus disponibles et les niveaux de vie, mais sur les dépenses et consommations effectivement réalisables par les ménages.

Une nouvelle métrique de la pauvreté par l'insatisfaction des besoins

Alors que les sept premiers chapitres se consacrent à construire des seuils ou des normes à partir de la notion de budget de référence pour différents types familiaux et différents contextes territoriaux, le chapitre 9 se situe dans une autre perspective. Il cherche à connaître la distribution de la population sur ces territoires et dans ces groupes en utilisant les seuils définis par les budgets de référence. Ceux-ci constituent alors une nouvelle métrique pour mesurer les inégalités au sein des groupes familiaux et entre eux, apportant une image différente de celle livrée par les taux de pauvreté monétaire fondés sur la connaissance des seuls niveaux de vie.

En Métropole du Grand Paris, les enfants modifient significativement le mode de vie des familles

Au point de départ de cette recherche se trouve le constat déjà effectué par le rapport sur les budgets de référence de 2015, selon lequel le coût d'un adulte ou d'un enfant supplémentaire ne sont qu'imparfaitement décrits par les conventions de l'OCDE qui servent au calcul des niveaux de vie à partir de la connaissance des revenus et de la composition familiale. S'agissant particulièrement des enfants, ce surcoût est sous-estimé par les conventions, les résultats obtenus à partir des budgets de référence étant en général supérieurs au coefficient standard de 30 %. Ces résultats sont confirmés pour tous les groupes familiaux concernés lorsqu'on étend la mesure aux communes rurales et à la Métropole du Grand Paris (Chapitre 6). On observe alors que jusqu'à 10 ans les surcoûts occasionnés par la venue d'un enfant supplémentaire sont souvent les plus élevés en commune rurale. Au-delà de 10 ans, c'est en ville moyenne qu'ils sont les plus élevés. Pour la Métropole du Grand Paris, la mesure du surcoût a demandé une précaution particulière. Il s'est avéré en effet que les couples avec deux adolescents n'enregistrent, dans la logique des budgets de référence, qu'une augmentation très modérée de leurs besoins en comparaison de ceux des familles sans enfant. Mais ce résultat tient non

10. CNLE Rapport, 2012, *Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence - Analyse établie autour du concept de « reste à vivre »*, Rapport du groupe de travail, Juin.

à ce que les dépenses liées aux enfants stricto sensu aient été particulièrement resserrées. Il tient plutôt à ce que les dépenses de socialisation (vie sociale, vacances, loisirs, transports associés notamment) des familles avec enfants en Métropole du Grand Paris sont réduites, en raison d'un autre mode de vie exigeant moins de dépenses marchandes avec un autre emploi du temps libre.

En utilisant les coefficients standards d'équivalence pour le calcul des niveaux de vie nécessaires à l'estimation du taux de pauvreté monétaire, on crée deux biais dans la mesure du bien-être des familles avec enfants : on sous-estime le poids des dépenses liées aux enfants pour les familles pauvres et modestes ; on le surestime pour les familles aisées. Au fur et à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des revenus, le poids du logement diminue. Le coût d'un enfant supplémentaire ne reste pas dans une proportion constante au regard du revenu. La mesure des inégalités avec un indicateur de pauvreté monétaire aura donc tendance à réduire la dispersion des situations. Ce ne sera pas le cas avec un indicateur fondé sur les budgets de référence affranchi du biais des coefficients d'équivalence standards.

Telle sera la démarche de Muriel Pucci qui procède à une exploitation de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS)¹¹ de l'Insee, celle qui permet le calcul des niveaux de vie pour chaque ménage et par là l'estimation du taux de pauvreté en France. Pour un champ restreint à l'intérieur de la population générale à celui des ménages pour lesquels les budgets de référence ont été estimés (voir chapitre 2 à 5), elle a pu associer au niveau de vie monétaire le budget de référence qui correspond à sa situation familiale et territoriale, au prix de simplifications exposées. Elle met ainsi en regard les niveaux de vie observés des différentes catégories familiales avec leur consommation décente.

En examinant dans un premier temps l'indicateur d'aisance budgétaire constitué par la capacité à acquérir le budget de référence (rapport entre le revenu disponible du ménage et le budget de référence qui lui correspond), il ressort que la dispersion de cet indicateur est pour tous les groupes familiaux plus grande que celle des niveaux de vie, particulièrement pour les groupes avec des enfants, couples et familles monoparentales.

Un risque de « pauvreté budgétaire » généralement plus faible en ville moyenne

Dans un second temps, Muriel Pucci fait le choix d'un seuil qu'elle définit conventionnellement à 75 % du budget de référence pour chaque groupe familial composé de ménages standards. Ce seuil avait été identifié au chapitre 7 comme correspondant grosso modo à la part des dépenses incompressibles au sens le plus large (y compris les dépenses d'alimentation). Dans le cas d'une personne active seule, ce montant correspond en moyenne à 1 140 euros mensuels (dans le parc social) à comparer à près de 1 000 euros pour les seuils de pauvreté monétaire à 60 %. Les taux de pauvreté budgétaire (part des personnes qui vivent dans un ménage où le rapport du revenu au budget de référence est inférieur à 75 %) sont dans tous les territoires supérieurs aux taux de pauvreté monétaire particulièrement en Métropole du Grand Paris où la dispersion des revenus disponibles est la plus grande (*Tableau 2*).

11. Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux dont un échantillon de 70 000 ménages en France métropolitaine est exploité chaque année par l'Insee.

Tableau 2 – Taux de pauvreté monétaire (au seuil de 60 % du niveau de vie médian) et taux de pauvreté budgétaire selon le territoire

	Commune rurale	Ville moyenne	Métropole Grand Paris
Taux de pauvreté monétaire en %	7	10	8
Taux de pauvreté budgétaire en %	14	15	18

Champ : France métropolitaine, individus vivant dans des ménages « standards » en zone rurale, en ville moyenne ou en Métropole du Grand Paris ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

Sources : Insee, DGFIP, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 ; budgets de référence CNLE, revalorisation 2016 ; calculs Muriel Pucci issus du chapitre 9.

Ainsi constate-t-on que les villes moyennes sont du point de vue de la pauvreté monétaire et pour les populations standards, les plus pauvres. Mais du fait de la composition de leur population et des conditions relativement plus favorables qu'elles offrent en termes de conditions de vie, le taux de pauvreté budgétaire y est plus bas avec celui des communes rurales.

Ces résultats sont analysés en détail : pour 5 groupes familiaux sur 10 étudiés au total, le risque de pauvreté budgétaire est le moins élevé en ville moyenne (ou équivalent avec celui d'un seul territoire). Les communes rurales ne présentent les conditions les plus favorables que pour des personnes vivant seules (hommes retraités, personnes actives). Quant à la Métropole du Grand Paris, elle offre pour les seules familles monoparentales avec un ou deux enfants en bas âge le risque de pauvreté budgétaire le plus faible.

Ces constats sont compatibles avec l'hypothèse que les personnes disposant de ressources modestes et susceptibles de mobilité s'orientent vers les lieux où ces ressources leur donneront les meilleures conditions de bien-être. Il manque cependant à la confirmation de cette hypothèse la connaissance des budgets de référence dans les métropoles régionales qui ont connu au cours des dernières années les afflux de populations les plus importants¹².

Les budgets de référence devraient encourager une évolution de l'offre de services locaux

Le dernier chapitre du rapport (chapitre 10) prend une forme d'épilogue. On y a rassemblé les contributions d'observateurs et d'acteurs ayant une expérience de la rencontre avec les populations « modestes non pauvres » que le regard des budgets de référence a portées à l'attention publique. Vanessa Benoit, qui était au moment de l'élaboration des budgets de référence directrice adjointe du Centre d'action sociale de la ville de Paris (CASVP), a animé le groupe de travail au sein de cet organisme qui a suivi de bout en bout l'extension de l'approche des budgets de référence à la Métropole du Grand Paris en partenariat avec l'ONPES. Les résultats ont provoqué une certaine déception car l'importance exceptionnelle des ressources consacrées par le département et la ville de Paris pour aider les familles pauvres et modestes laissaient attendre une plus grande efficacité. Les équipes sociales du CASVP se voient cependant pourvues d'une cartographie précise des besoins selon les situations familiales. Elle fait apparaître des marges nouvelles, par exemple pour la tarification sociale et pour les innovations de l'économie sociale et solidaire dans des fonctions encore

12. Bouvart C., Frocrain P., Rais Assa C. et Gommel C., 2022, « La revanche des villes moyennes, vraiment ? », La note d'analyse de France Stratégie, n° 106, 1.

peu explorées par l'action sociale : loisirs, santé, culture et vie sociale, marges à explorer en coopération avec d'autres acteurs parisiens (par exemple, caisse d'allocations familiales, caisse primaire d'assurance maladie, caisse nationale d'assurance vieillesse, Pôle emploi).

Une réaction similaire émane de Marie Mallet, qui était chargée d'études à l'UNCAS durant la période de construction des budgets de référence. Elle voit dans les budgets de référence d'abord un outil de formation pour les travailleurs sociaux qui pourraient alors mieux comprendre les attentes exprimées par leur public qui ne relèvent pas toutes, loin de là, du minimum vital. Il s'agit d'écouter pour aider à mieux vivre et pas seulement survivre. Marie Mallet y voit également un outil pour la conception de l'offre locale de services au-delà des aides financières destinées à aider les familles. Santé, vie sociale et culturelle, transports sont autant de domaines où la créativité de l'offre communale en partenariat avec la société civile pourrait chercher à créer les conditions d'une vie plus décente pour toutes les familles quel que soit leur niveau de ressources.

Jeanne Lazarus connaît bien en tant que sociologue, le public des Points conseil budget¹³ qui présente beaucoup de similitude avec les personnes aux ressources modestes mais non pauvres. L'approche des budgets de référence peut selon elle renouveler les pratiques d'accompagnement social, aujourd'hui trop circonscrites à des recommandations aujourd'hui souvent enclines à la prudence ou à l'adaptation des comportements. Il s'agit lorsque les ressources des personnes accompagnées le permettent, de leur soumettre des références pour de meilleurs arbitrages. Or, il faut aussi savoir reconnaître une situation d'insuffisance structurelle de ressources lorsque des besoins essentiels pour une vie digne ne sont pas honorés.

13. Les Points conseil budget sont des permanences tenues localement par des associations ou structures habilitées par les pouvoirs publics à écouter, accompagner, donner des conseils en vue d'aider des familles à faibles ressources.



INTRODUCTION GÉNÉRALE

Lorsque fut publié en 2015 le premier rapport de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) sur les budgets de référence, le contexte socio-économique général, en France et en Europe, appelait une diversification des mesures de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Malgré l'abondance des indicateurs, l'attention se portait principalement sur les mesures de la pauvreté monétaire relative, sans doute les plus commodes pour les comparaisons entre pays et pour le suivi de l'évolution globale de la pauvreté.

Cependant l'impact à l'évidence durable de la crise de 2008, avec la persistance du chômage de masse et de longue durée, la quasi-stagnation des niveaux de vie en moyenne, invitaient à approfondir la connaissance concrète des privations et plus largement des conditions d'existence des personnes aux ressources insuffisantes : que signifiait dans la vie concrète cette insuffisance, sachant que par ailleurs les objectifs nationaux et européens de réduction de la pauvreté exprimés en fonction du seul taux de pauvreté monétaire apparaissaient inatteignables ? Les stratégies globales de lutte contre la pauvreté au plan européen s'enrichissaient aussi de conceptions nouvelles. Avec les politiques d'inclusion active adoptées à partir de la fin des années 2000¹, on concevait que l'accompagnement actif vers l'emploi ne suffisait pas en lui-même à garantir une insertion économique ou sociale : il devait être complété, voire suppléé par deux autres piliers de l'inclusion active : l'assurance d'un revenu garantissant des conditions minimales d'existence ; l'accès à des services de base essentiels, tels que le logement, la santé, les transports collectifs, la garde des enfants et l'accès effectif à une formation initiale de qualité.

Mais qu'entendre par revenu assurant des conditions minimales d'existence ? Et quels étaient ces services essentiels dont l'accès devait être assuré pour la socialisation des personnes au long de leur vie, isolées ou en famille ? À ces questions la notion de budget de référence (BdR) entendait donner une réponse cohérente et affranchie autant que possible des conventions statistiques. Promue par la Commission européenne, dans son « Paquet investissement sociaux » présenté en février 2013, cette approche par les budgets de référence devait aider les États membres à concevoir une aide au revenu fondée sur les besoins sociaux des ménages recensés à tous les échelons territoriaux. Les budgets de référence, entendus en France comme l'ensemble des biens et services absolument nécessaires pour participer pleinement à la vie sociale constituaient bien un « panier » cohérent ayant pour enjeu l'accomplissement des conditions minimales d'une vie digne, et regroupant à cette fin aussi bien les biens individualisés acquis sur le marché que les services de base objets au moins partiellement d'une offre collective de caractère publique.

1. La notion « inclusion » apparaît pour la première fois dans les textes européens de la « stratégie de Lisbonne » en 2000.

S'inspirant fortement de l'expérience britannique, l'ONPES choisit une approche participative appuyée par l'expertise académique afin de dégager un consensus éclairé et argumenté.

En mesurant plutôt les conditions minimales d'une vie digne que celle de la simple survie, les budgets de référence construits par l'ONPES avec la contribution du CREDOC et de l'IRES et pour 8 modèles familiaux, se sont avérés, sans surprise, d'un montant sensiblement supérieur aux seuils « standards » de la pauvreté fixés conventionnellement à 60 et 50 % du niveau de vie médian. Alors que ceux-ci concernaient de 8 à 15 % de la population au bas de l'échelle de la distribution des revenus, il fallait compter qu'environ 40 % des personnes vivant en France métropolitaine connaissaient à un degré variable des manques ou des privations au regard de ce que l'opinion générale pouvait juger « convenable, sans plus ». Ainsi se trouvait confirmé, et précisé par type de familles, le constat « sociologique » d'un groupe de personnes aux ressources modestes non pauvres, disposant de niveaux de vie compris entre le 2^e et le 4^e décile de niveaux de vie. Non seulement un noyau de l'ordre de 20 % de la population au bas de l'échelle de la distribution des niveaux de vie était soit pauvre, soit en manque d'accès à certains biens essentiels, mais au-delà de ce noyau un halo de pauvreté en conditions de vie comprenant autant de personnes était décelable, halo que le mouvement social des Gilets jaunes devait plus tard en 2018/2019 incarner.

Cette première publication offrait ainsi un regard nouveau sur la problématique de l'inclusion sociale en abordant la pauvreté en termes de non-participation à la vie sociale. Mais ce point de vue très neuf et très large du fait de l'ampleur des populations concernées n'a pas manqué de poser des questions nouvelles. Ce second rapport qui paraît sept ans après le premier se présente comme une tentative de répondre à ces questions.

La première est de celles qui fâchent : est-ce bien raisonnable de continuer de s'intéresser à l'objectif d'un revenu décent, tel que celui qu'illustrent les budgets de référence, dans le présent contexte de ralentissement durable, pour ne pas dire plus, de l'activité économique, qui rend encore plus difficile la redistribution fiscale et sociale ? La priorité n'est-elle pas plus que jamais de lutter contre la grande pauvreté, une urgence que deux années de crise sanitaire inédite, suivies d'une crise énergétique et le retour de l'inflation, pesant particulièrement sur les plus pauvres, pourraient encore accentuer à l'avenir ? Le chapitre 1 convoque l'analyse des sciences sociales - histoire et droit - sur un temps long pour éclairer le lien entre revenu minimum et revenu décent.

Le premier rapport de l'ONPES était limité aux seules villes moyennes, en l'occurrence Tours et Dijon, pour des raisons de limite budgétaire. À l'évidence, les dépenses d'acquisition du panier de biens et services composant le budget de référence, voire la composition même de ce panier, peuvent varier en fonction du lieu de résidence. Le chapitre 2 expose la méthodologie mobilisée pour étendre la mesure des budgets de référence à deux localisations contrastées : communes très rurales et Métropole du Grand Paris. Les chapitres 3 et 5 en exposent les résultats qui n'ont rien d'intuitifs. Faire le choix de vivre en zone très rurale s'avère plus onéreux que de rester en ville moyenne, pour les actifs avec ou sans enfants, par exemple.

Les rapports entre les budgets de référence et les niveaux de vie des personnes en grande pauvreté, compris entre environ 1,4 et 2,5 selon les groupes familiaux, n'ont pas manqué de susciter incompréhension et parfois réprobation. Même si chacun s'accordait sur l'idée que les seuils de pauvreté officiels ne sont a priori pas des seuils de ressources qui renvoient à un quotidien convenable. Comment interpréter de tels rapports et quelles conclusions en tirer pour

les conditions d'existence des personnes les plus pauvres ? Ces interrogations ont conduit à deux sortes d'approfondissement.

- Les personnes isolées ou les familles qui disposent de ressources comparables aux budgets de référence sont par hypothèse en emploi ou jouissent d'une retraite moyenne. À ce titre elles ne sont pas éligibles aux nombreuses prestations sociales octroyées notamment par les collectivités locales sous conditions de ressources. Comparer les niveaux de vie de personnes pauvres au seuil de 60 ou de 50 % du niveau de vie médian avec les budgets de référence demande de tenir compte de ces prestations qui viennent en partie combler les écarts avec le budget de référence : mais dans quelles proportions et sur quels besoins ? Le chapitre 8 issu d'une étude de VizGet et du CRÉDOC fournit des réponses originales en distinguant les diverses catégories de collectivités selon la typologie territoriale.
- On peut analyser la composition du panier de biens et services composant les budgets de référence en fonction de leur degré de nécessité. Ce qui est nécessaire pour participer à la vie sociale n'est pas nécessairement indispensable pour survivre. Ou bien certaines dépenses s'imposent en raison de leur caractère contractuel ou obligatoire alors que d'autres peuvent faire l'objet d'arbitrages au jour le jour. En isolant ces « dépenses contraintes », on peut extraire des budgets de référence un noyau « incompressible ». Le chapitre 7 expose les résultats de ces calculs selon diverses définitions de l'incompressible, aidant à interpréter les degrés de contraintes qui s'imposent à des revenus plus modestes que ceux qui correspondent aux budgets de référence.

Le chapitre 9 offre une nouvelle vision des contraintes qui pèsent spécifiquement sur les familles avec des enfants. Le constat d'une « sur pauvreté » des enfants est bien référencé et fait l'objet d'une priorité dans l'actuelle Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Le rapport 2015 de l'ONPES sur les budgets de référence avait montré que la pauvreté des familles avec enfants était en fait sous-estimée par les coefficients conventionnels qui servent à établir les niveaux de vie d'une famille à partir de sa composition, le coût de l'enfant étant généralement supérieur au coefficient d'équivalence utilisé pour calculer les taux de pauvreté. Ces estimations sont confirmées au chapitre 6 pour la plupart des configurations spatiales des budgets de référence. Mais que serait la hiérarchie de la pauvreté des familles avec ou sans enfants si l'on s'affranchissait du biais inhérent à ces conventions, en s'appuyant sur les coûts effectifs de l'enfant (calculés dans une perspective de vie décente)? L'économiste Muriel Pucci dessine ainsi une autre géographie de la pauvreté, en mobilisant la notion d'insuffisance et de pauvreté budgétaires des familles, mesurée non sur la base des niveaux de vie mais sur l'aptitude à financer le budget de référence qui leur correspond.

Les budgets de référence ont en définitive mis le projecteur sur une population modeste non pauvre, où se trouvent représentés tous les groupes familiaux et qui souffre dans tous les territoires d'une certaine déshérence au regard de l'action sociale : trop aisée pour bénéficier des prestations sous conditions de ressources, mais trop pauvre pour accéder à toute la panoplie du « convenable ». Au chapitre 10 sont formulées des propositions de renouvellement de l'action sociale à destination de ces populations que rencontrent par exemple les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS) ou les Points conseil budget (PCB), esquissant un nouveau style d'intervention sociale.



La notion de décence interrogée par l'histoire et le droit social





La décence dans le champ de la pauvreté-précarité : linéaments historiques (19^e - 20^e siècles)

Par Axelle Brodiez-Dolino - Membre de l'Onpes et du comité scientifique du CNLE - CNRS-Centre Norbert Elias

La notion de « décence » s'est imposée dans de multiples champs de la pauvreté-précarité : on parle aujourd'hui communément de « logement décent », de « revenu décent », de « vie décente »¹. Le terme est consacré dans plusieurs textes législatifs français et empreint les recommandations des grandes organisations internationales. Mais d'où vient-il ? Comment circule-t-il entre ces champs thématiques et ces espaces géographiques ? Et surtout, que signifie-t-il ?

La décence n'a pas encore trouvé son historien. Il faut donc la pister ici et là, au détour de sources et de travaux épars. Un bon guide de départ est l'outil de recherche « Ngram Viewer », fondé sur le corpus « Google Books »². Il montre que la notion est moins récente qu'on ne pourrait le penser : elle se développe dès le milieu du 19^e siècle au Royaume-Uni et aux États-Unis, avec des courbes très similaires (*Graphiques 1 et 2*) ; et depuis les années 1940 en France, avec des aspects bien différents (*Graphique 3*).

Le problème liminaire est de qualifier, et plus encore quantifier, la décence. Il nous accompagnera tout au long de ce parcours, tant la notion est floue et fait l'objet des interprétations les plus diverses. Car la décence est fondamentalement relative, renvoyant à des normes sociales qui varient dans le temps et dans l'espace. En témoigne la définition du terme : est « décent » ce qui est « bienséant », « convenable », « conforme aux normes ». Au 19^e siècle (et aujourd'hui encore), la « décence » se lisait dans le vêtement : aux Pays-Bas, « aux yeux des riches comme des pauvres, porter des vêtements 'convenables' signifie être 'décent' ; sans vêtements 'convenables', on ne peut se rendre à l'église³ ». Se tapissent donc derrière des normes sociales, le regard des autres (mais aussi de soi-même) sur soi et, par ricochet, la participation à la vie de la cité. Corrélativement, la décence est aussi

1. Ce texte a été soumis au Conseil scientifique de l'Onpes, où il a été discuté et élargi. Nous remercions chaleureusement tous les membres du Conseil qui ont participé à son enrichissement.

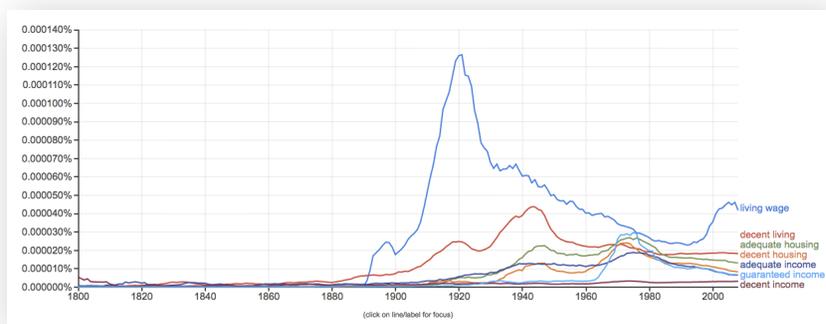
2. L'outil NgramViewer de Google repose sur la base de données textuelles « Google Livres », lancé fin 2004 et entré en service en 2010. Il n'a toutefois plus été mis à jour depuis 2013 et n'est donc pas fiable pour les années 2010. En raison des évolutions orthographiques, il est également considéré comme peu fiable avant 1800. Par ailleurs, deux autres limites ont été pointées : le fait qu'un ouvrage peu édité sera aussi représenté qu'un ouvrage à large diffusion ; la fréquence d'utilisation d'un mot dans un même texte, qui augmente *de facto* sa pondération. Le corpus est d'environ 20 millions de livres, dont 7 millions pour la France.

3. Van Rijn H., 2006, *Grande pauvreté : fatalité ou injustice ? Une des familles les plus pauvres d'Europe prend la parole*, Éditions Quart Monde [1995 pour l'édition néerlandaise], p. 51.

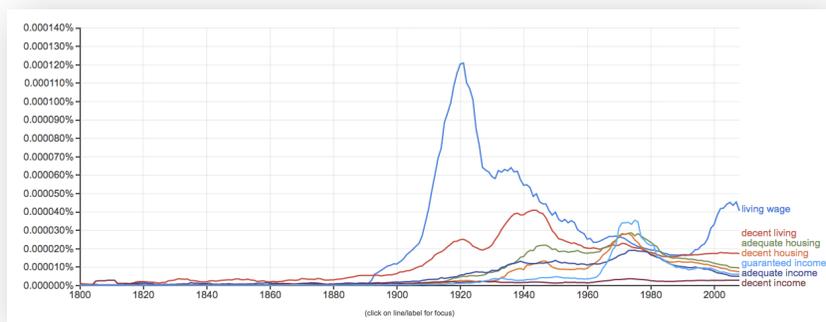
subjective, liée à la position sociale : un même salaire, un même logement ou un même vêtement pourront être considérés comme décents par les uns (par exemple, quelqu'un qui fait vœu de pauvreté) sans l'être par les autres.

Curieusement, la décence peut être plus efficacement approchée *a contrario* : un « revenu décent » *n'est pas* un « revenu de misère », un « logement décent » *n'est pas* un « taudis », une « vie décente » *n'est pas* une « vie indigne ». Des ses débuts, l'association ATD Quart Monde s'est attachée à cerner cette frontière, nodale pour notre propos, entre « pauvreté » et « misère » : la seconde commence là où sévissent la honte, la souffrance, la privation subie, l'humiliation, la violation de la dignité – en un mot : l'expérience de l'indécence. Ceci posé, commençons donc notre double enquête, dans le temps et dans l'espace.

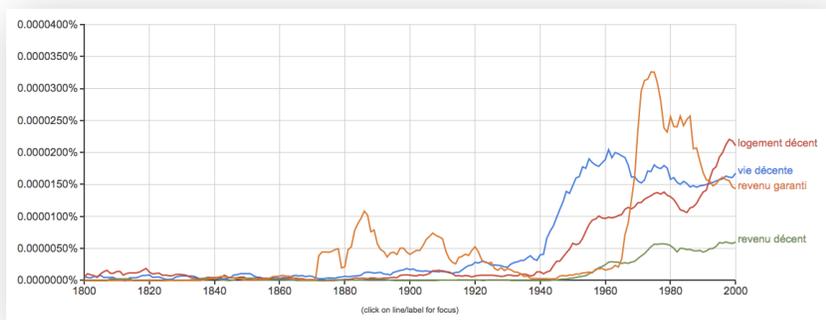
Graphique 1 – Occurrences des termes « decent living » / « living wage » ; « decent income » / « adequate income » / « guaranteed income » ; « decent housing » / « adequate housing » dans le corpus Google Livres anglais, 1800-2000



Graphique 2 – Occurrences des termes « decent living » / « living wage » ; « decent income » / « adequate income » / « guaranteed income » ; « decent housing » / « adequate housing » dans le corpus Google Livres américain, 1800-2000



Graphique 3 – Occurrences des termes « vie décente », « logement décent », « revenu décent » et « revenu garanti » dans le corpus Google Livres français, 1800-2000*



* Le terme de « revenu minimum » a été écarté ici, car l'explosion de ses usages à partir du début des années 1980 rend illisible les autres courbes.

La notion de « décence » dans la pensée sociopolitique des 19^e et 20^e siècles

Remonter au plus loin dans le temps revient souvent à ouvrir la Bible. Celle-ci prône, dans la « Parabole de la onzième heure⁴ », une forme de revenu décent pour tout travailleur. Le maître des vignes décide en effet de rémunérer chacun de ses ouvriers un denier par jour – et ce, qu'il soit arrivé à la première ou la dernière heure du jour. Ce qui paraît fondamentalement injuste. Mais c'est la somme qu'il considère comme « raisonnable » pour (sur)vivre. C'est cependant bien plus tard, au début du 19^e siècle, qu'émerge la notion de « décence » dans la pensée sociopolitique contemporaine. Les « socialistes utopiques » (courant de pensée européen précédant Marx et Engels)⁵ sont en particulier nombreux, dans un contexte d'industrialisation et d'urbanisation grandissantes, à avoir souhaité l'établissement d'un salaire « minimum décent » : de Fourier à Proudhon, de Cabet à Owen, ils ambitionnaient de permettre à l'homme de (sur)vivre, voire d'atteindre des formes de « bien-être ».

L'influence européenne du « minimum décent » fouriériste

Charles Fourier (1772-1837) est vraisemblablement le premier à avoir formalisé le terme. Dans sa *Lettre au Grand Juge* (1803), il plaide pour l'élévation de la production et, conséquemment, du niveau de vie (alors dramatiquement bas) des classes populaires, par le salaire pour les uns et, pour les autres, l'attribution d'un « minimum décent [...] au-dessous duquel [personne]

4. Évangile selon Matthieu, 20, 1-16.

5. Sur ce courant, voir notamment Riot-Sarcey M., 1998, *Le réel de l'utopie. Essai sur le politique au XIX^e siècle*, Paris, Albin Michel et Lemarchand F., 2008-3, « L'idéologie moderniste et l'utopie », *Écologie & politique*, n° 37, p. 23-31.

ne puisse [...] tomber⁶ ». Cette allocation, qui cible les plus pauvres, serait payée en nature et dé耦plée du travail. Elle correspond à ce qui est « nécessaire en aliments, vêtements et logement⁷ » - triptyque qui fera désormais consensus comme besoins de base à la décence humaine. On connaît également son Phalanstère, communauté utopique où le travail serait tout à la fois « attrayant » et correctement rémunéré - en un mot : décent. Les deux propositions sont complémentaires : toute personne, qu'elle travaille ou non, a droit pour Fourier à une sécurité minimale d'existence.

Ce « minimum décent » sera repris par plusieurs de ses disciples, dont Victor Considérant (1808-1893), l'un des principaux théoriciens du socialisme. Le « minimum décent [...] vise à garantir des conditions de vie dignes, des vêtements, un logement, etc. aux personnes dans l'incapacité de travailler⁸ ». Mais considéré comme impossible à mettre en œuvre à court terme, de plus en plus envisagé comme une aumône avilissant l'homme, il devient délaissé au profit du droit au travail.

La pensée de Fourier a également traversé les frontières. Le belge Joseph Charlier (1816-1896) pose la distinction - structurante pour la suite - entre « besoins naturels » et « artificiels » ; et de plaider pour la satisfaction des premiers (mais non des seconds) par la création d'un « minimum garanti » dé耦plé du travail, fixé annuellement et inaliénable, qui assure à chacun sa subsistance et son autonomie⁹. L'influence fouriériste est également palpable chez plusieurs penseurs britanniques¹⁰, qui se positionnent dans les décennies suivantes en faveur de ce « minimum décent ».

Mais un double flou règne encore. Dans les publics cibles, d'une part : s'il est pour certains un revenu de base accessible à tous, il est pour d'autres un revenu minimum garanti aux plus démunis. Dans les besoins à couvrir, d'autre part : si pour certains l'acceptation est minimaliste, positionnée au seuil de la « subsistance » entendue comme survie (alimentation, vêtue et logement), elle renvoie plus largement pour d'autres aux besoins de vie, incluant l'éducation et le transport, voire « la liberté ».

L'approche par les budgets ouvriers

Le développement des enquêtes-budgets est une étape parallèle de cette histoire, qui permet d'objectiver les conditions de vie, les revenus et dépenses au bas de l'échelle sociale - dans

6. Duverger T., 2018, *L'invention du revenu de base. La fabrique d'une utopie démocratique*, Lormont, Le Bord de l'eau, cité p. 27.

7. *Ibid.*, p. 27.

8. *Ibid.*, p. 31.

9. *Ibid.*, p. 36.

10. Ainsi John Stuart Mill (1806-1873) puis Bertrand Russel (1872-1970), partisans d'une forme de revenu de base correspondant à un « minimum vital » permettant d'assurer la « subsistance de chaque membre de la communauté, qu'il soit capable de travailler ou non » (*ibid.*, p. 42-43) ; Dennis Milner (1892-1954) prône un « revenu minimum pour tous », « juste suffisant pour garantir la vie et la liberté en cas de difficulté » - i.e. suffisamment important pour couvrir les besoins élémentaires, notamment en termes de nourriture et de logement, et pour ne pas acculer à accepter un travail sous-payé ou dangereux, mais point trop élevé, pour ne pas dissuader au travail ; Clifford Hugh Douglas (1879-1952) le définit comme permettant la satisfaction des « besoins de base » en termes d'alimentation, vêtements et logement ; Douglas Howard Cole (1889-1959) plaide pour « un minimum satisfaisant de nourriture, de carburant, de vêtements, de logement, d'éducation et d'autres services collectifs [à pourvoir] avant tout autre chose » (*ibid.*, p. 62).

un contexte d'industrialisation et de prolétarisation rapide et précoce en Angleterre, plus lente et décalée ailleurs. Il ne relève donc pas du hasard que les premiers budgets de familles ouvrières soient publiés en Angleterre, dès 1795, dans le cadre de la loi sur le « minimum vital » accordé aux pauvres (Speenhamland Act)¹¹.

Le français Frédéric Le Play (1806-1882), ingénieur des Mines, fondateur de la Société internationale des études pratiques d'économie sociale, leur donne, soixante ans plus tard, une visée et une ampleur différentes. La collection qu'il dirige, « Les ouvriers des deux mondes », comprend, entre 1856 et 1913, la publication de plus d'une centaine de « monographies de familles », dont soixante-deux de familles françaises¹². Organisées selon un schéma fixe, elles passent en revue le cadre géographique, économique et familial (composition de la famille, âge, taille, santé des membres, religion, niveau d'instruction, rang social, etc.), les propriétés et revenus, les habitudes alimentaires, l'habitation, les loisirs, le budget annuel moyen. De son côté, le belge Ducpétiaux publie, en 1855, 199 budgets de familles de toutes couches sociales, permettant de typologiser des niveaux de vie. En Allemagne, Engel cherche, à partir de 1857, à mesurer le « coût de l'homme » et dégager des lois de consommation.

Encore un demi-siècle plus tard, dans un contexte de « Grande Dépression » (1873-1896) et de développement de la protection sociale, les enquêtes-budgets servent, à partir de 1900 chez l'Anglais Benjamin Rowntree, à construire des seuils de pauvreté et rationaliser l'assistance ; à partir de 1907 chez le Français Maurice Halbwachs, à cerner les spécificités de la classe ouvrière¹³.

La statistique se développera lentement durant l'entre-deux-guerres (notamment utilisée par les entreprises pour comparer les coûts de la vie et les salaires), puis à large échelle et dotée de grands organismes après 1945 (ainsi en France l'Insee ou le Crédoc).

« *Living wage* » : salaire vital ou salaire décent ? (États-Unis, années 1870-1930)

Pour la troisième étape, c'est vers les États-Unis qu'il faut se tourner afin de voir la notion de « décence » s'imposer au niveau politique. Les Anglais et les Américains n'utilisent toutefois pas tant les termes de « decent living » ou « decent income » que celui de « living wage », qui connaît à partir de la fin du 19^e siècle et du début du 20^e siècle une explosion de ses usages - avec un acmé aux États-Unis en 1920 et en Angleterre quelques années plus tard. Le problème est qu'il ne lève en rien l'ambiguïté : on peut tout aussi bien le traduire par « salaire décent » que par « salaire vital ». L'intérêt est, précisément, de prendre la mesure politique de cette ambiguïté. Un ouvrage de référence permet d'en retracer les grandes étapes¹⁴.

11. Desrosières A., 2008, *Gouverner par les nombres. L'argument statistique II*, chap. 8 (« Du travail à la consommation : l'évolution des usages des enquêtes sur le budget des familles »), Paris, Presses des Mines.

12. Dauphine C. et Pezerat P., 1975, « Les consommations populaires dans la seconde moitié du XIX^e siècle à travers les monographies de l'école de Le Play », *Annales. Économies, sociétés, civilisations*, n° 2-3, p. 537-552.

13. Desrosières A., *op. cit.*

14. Glickman L.B. 1997, *A Living Wage. American Workers and the Making of Consumer Society*, Cornell UP.

Les travailleurs américains ont longtemps rejeté le travail salarié comme une forme d'esclavage (« wage slavery »), contraire aux valeurs fondatrices de liberté et d'indépendance. Avec sa généralisation (dès 1861, le nombre des salariés dépasse aux États-Unis celui des travailleurs indépendants), ils se rangent peu à peu, pragmatiquement, à l'idée inverse d'en faire un instrument de libération. Le débat se déplace alors vers une acceptation conditionnelle du salariat, distinguant salaire juste et injuste (« fair » / « unfair wage »). Rapidement, en un nouveau glissement, le « living wage » devient cet outil non plus d'aliénation, mais d'émancipation¹⁵.

Le terme naît concomitamment au début des années 1870 : au Royaume-Uni chez les mineurs britanniques, aux États-Unis sous la plume d'Ira Steward dans un manuscrit inédit¹⁶. À partir de la grève nationale ferroviaire de 1877, il devient un mot-clé de la rhétorique des travailleurs américains. Dès les années 1890, la notion de « living wage » passe dans le langage courant et devient un enjeu national. En 1898, Samuel Gompers, président de l'*American Federation of Labour*, le définit comme

« suffisant pour maintenir une famille de taille moyenne dans des conditions convenant à ce que la civilisation locale contemporaine reconnaît comme indispensable à la santé physique et mentale, ou à ce qui est requis pour le maintien de la dignité humaine¹⁷ ».

Pour d'autres, il s'agit même plus largement d'englober

« la capacité à faire vivre sa famille, à maintenir sa dignité et à avoir tout à la fois les moyens et les loisirs de participer à la vie civique de la nation¹⁸ ».

Contre l'idée de tirer les salaires vers le bas, dans une optique concurrentielle, le « living wage » est inséparable de l'idée que producteur et consommateur ne font qu'un ; que ce ne sont donc pas les bas salaires qui servent la nation, mais au contraire l'accès à la consommation, à la santé, à l'éducation, à la participation sociale et politique ; que les hommes naissent égaux, avec un droit inaliénable à la vie, à la liberté et à la poursuite du bonheur. Il n'en va rien moins que d'une « révolution copernicienne dans l'idéologie du travail¹⁹ ».

En 1891, dans la célèbre encyclique *Rerum novarum* du pape Léon XIII, l'Église catholique pose, de façon plus timide mais néanmoins significative, que « le salaire ne doit pas être insuffisant à faire subsister l'ouvrier sobre et honnête ». Elle ouvre une nouvelle voie aux catholiques : en 1906, le prêtre et réformateur social américain John Ryan publie *A Living Wage*, ouvrage

15. Pour l'Europe, Robert Castel (*Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995) étudie le passage de l'« indigne salariat » (titre du chapitre 3) au « subtil couplage de la sécurité et du travail » (p. 345, édition Folio Essais 1999), le salaire cessant d'être la rétribution ponctuelle d'une tâche et assurant désormais des droits, donnant accès à des prestations hors travail (maladies, accidents, retraite) et permettant la participation élargie à la vie sociale (consommation, instruction, loisirs, logement, etc.) (chapitre 7).

16. *The Political Economy of Eight Hours*, Boston.

17. Glickman L.B., *op. cit.*, cité p. 3, traduit par nous (en anglais : « sufficient to maintain an average-sized family in a manner consistent with whatever the contemporary local civilization recognizes as indispensable to physical and mental health, or as required by the rational self-respect of human beings »).

18. *Ibid.*, traduit par nous (en anglais : « the ability to support families, to maintain self-respect, and to have both the means and the leisure to participate in the civic life of the nation »).

19. *Ibid.*, p. 67.

à forte influence qui demande un « droit non seulement à la subsistance, mais à une existence *décente* » entendue de façon bien plus large :

« Pour vivre pleinement, les hommes doivent disposer non seulement des biens qui sont objectivement nécessaires, mais aussi, dans une certaine mesure, de ceux qu'ils jugent nécessaires. En effet, ces derniers peuvent devenir bien plus essentiels à une vie décente que certains biens objectifs et primordiaux²⁰ ».

Dès lors, deux conceptions s'opposent. Celle du monde ouvrier et des catholiques les plus progressistes d'une part : de même que le Père Ryan, Karl Marx fait la différence entre « *subsistence wages* » (salaire de subsistance ou minimum vital) et « *social wages* » (salaire permettant l'accès au « *traditional standard of life* ») ; entre besoins « objectifs » /biologiques et « subjectifs » /sociaux. Dans cette acception, le « *living wage* » est étroitement corrélé à l'augmentation des standards de vie et à l'« *American way of living* ». A contrario, pour la majorité de la classe moyenne, bourgeoise et nombre de réformateurs sociaux, « *living wage* » et « *minimum wage* » restent synonymes, situés au seuil de la subsistance.

À partir des années 1920 (voir les courbes en introduction), les travailleurs abandonnent donc ce « *living wage* » redevenu tout juste bon à défendre le travail sous-payé des femmes, loin des standards de consommation auxquels aspire le mâle blanc et syndicalisé ; il ne s'agit plus d'un « but à atteindre », mais bien plutôt « d'une condition d'où s'échapper »²¹. Parallèlement, l'idée de salaire minimum se concrétise. À la suite du Massachusetts en 1912, de plus en plus d'États l'adoptent ; les présidents Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson et Warren G. Harding y sont favorables ; une loi générale, le *Fair Labor Standard Act*, est finalement votée en 1938.

Si le « *living wage* » s'étiolle désormais dans ses usages, l'idée d'un lien fort, et à combattre, entre bas salaires et sous-consommation, irriguera en profondeur le New Deal de Roosevelt et, plus largement, toute la politique économique américaine jusque bien au-delà de l'après-Second Guerre mondiale.

La décence dans la France des « Trente glorieuses »

La notion de « décence » n'apparaît pas dans les textes fondateurs de notre République : on ne la trouve ni dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ni dans le préambule des constitutions des IV^e (1946) et V^e Républiques (1958). Pas plus que dans les premières lois sociales et d'assistance votées au tournant du 20^e siècle. Mais l'« *Atlantic crossings*²² » qui règne dans les politiques sociales, les prises de positions de l'Organisation internationale du travail (OIT)²³ mais aussi, au Royaume-Uni, la recommandation d'un salaire

20. *Ibid.*, cité p. 74.

21. *ibid.*, p. 147.

22. Rogers D.T, 2000, *Atlantic crossings. Social Politics in a Progressive Age*, Harvard UP.

23. Voir *infra*.

minimum par Keynes puis Beveridge²⁴, et surtout le Programme national de la Résistance qui inspire en France le fondateur de la Sécurité sociale Pierre Laroque²⁵, participent à la montée de l'idée de « vie décente » dans la France d'après-guerre.

Le « revenu garanti », un « revenu décent » ?

Le préambule de la Constitution française de 1946 assigne à la Nation le devoir d'assurer « à l'individu et à sa famille les conditions nécessaires à leur développement », notamment par « la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ». Tout individu « dans l'incapacité de travailler » a, de même, « le droit d'obtenir de la collectivité des moyens *convenables* d'existence ». Au-delà de la simple survie, c'est donc bien un seuil de vie et de décence qui est visé. Chercher les occurrences du terme, dans les archives du journal *Le Monde*, le confirme. En novembre 1945, « la garantie d'un minimum décent » est perçue comme devant « [assurer] à chaque travailleur et à sa famille la sécurité, la dignité et la possibilité d'une vie pleinement humaine²⁶ » – soit une conception extensive. Tous les groupes sociaux sont visés : en décembre 1946, il est question d'assurer une « vie plus décente » aux fonctionnaires ; en septembre 1947, une « vie décente » aux étudiants ; en 1950, aux paysans. L'Église s'affiche alors aux côtés des masses laborieuses ; en mars 1950, Mgr Coupel, évêque de Saint-Brieuc, publie un appel constatant que :

« un ouvrier sur quatre, travaillant normalement, ne perçoit pas un salaire qui lui permette, à lui et à ses enfants, une vie décente. Une société n'est plus chrétienne quand elle entretient - et l'on dirait volontairement - une masse d'hommes dans les conditions d'habitat, de nourriture, de vêtements, de loisirs et d'éducation qui ne sont pas humaines²⁷ ».

Après la mise en place de la Sécurité sociale, le contexte est à la création du salaire minimum interprofessionnel garanti (Smig). L'idée était apparue dès les années 1900, puis s'était intensifiée avec la crise des années 1930 dans un contexte désormais keynésien visant à relancer la demande et les salaires. Elle est à nouveau évoquée dans la Charte du travail d'octobre 1941, sous la forme d'un « salaire minimum *vital* » (donc plutôt situé au seuil des besoins élémentaires) national. Le Smig est finalement instauré par la loi du 11 février 1950 ; pour le monde rural, un salaire minimum agricole garanti (Smaq) est voté en octobre de la même année. Le montant est déterminé par la Commission supérieure des conventions collectives, d'après des budgets-types ; destiné tout à la fois à relancer la consommation et lutter contre la pauvreté, il est modulé selon les activités (le Smaq étant, jusqu'en 1968, inférieur au Smig, puisqu'on prête au monde rural des vertus d'autosubsistance) et selon les régions (par un découpage du territoire en une vingtaine de « zones de salaire » selon leur coût de la vie). Il relève de ce que les contemporains auraient pu appeler un « revenu décent » puisqu'il vise à permettre une « vie décente » :

24. Whiteside, « The Beveridge Report and its Implementation: a Revolutionary Project? », *Histoire@Politique*, n° 24, 2014-3, p. 24-37.

25. Voir sur ce point la contribution de Michel Borgetto dans ce rapport.

26. *Le Monde*, 08/11/1945.

27. *Le Monde*, 27/03/1950, souligné par nous.

« Pourquoi un Smig à celui-ci, le Smag à celui-là ? Craignons que tout ce smig-smag ne finisse par obscurcir le vrai problème, qui est de donner à chaque homme une vie décente, et ne nous laisse en fin de compte dans le brouillard - le smog, comme disent les Anglais²⁸ ».

Les archives du journal *Le Monde* montrent que les revendications de « vie décente » se poursuivent et se succèdent tout au long des années 1960-1970 : pour les jeunes médecins internes en hôpital psychiatrique, les retraités, les appelés du contingent, les jeunes paralysés, les prêtres, les travailleurs nord-africains, les viticulteurs²⁹... En pratique, toutes ces occurrences relèvent de revendications portant sur le revenu. Mais dans les archives du *Monde*, le terme de « revenu décent » n'apparaît que plus tard, entre 1968 et 1977 ; il est en outre quasi uniquement employé pour plaider une amélioration de la condition des agriculteurs (en particulier des petits ou des jeunes exploitants) dans le cadre de la Politique agricole commune européenne³⁰. En janvier 1970, le Smig est remplacé par le salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic), basé non plus sur l'inflation - qui progressait moins vite que les salaires - mais sur le pouvoir d'achat.

L'impensé de la notion de décence dans les politiques d'assistance

L'idée de décence est en revanche absente des textes sur l'assistance, laquelle se développe peu à peu en France à partir de la fin 19^e siècle puis devient, en 1953, « aide sociale ». Aide médicale gratuite aux malades privés de ressources (1893), assistance aux enfants (1904), aux vieillards, infirmes et incurables (1905), aux femmes en couches et aux familles nombreuses (1913) ; aide aux vieux travailleurs salariés (1941) ; allocation de secours viager (1945), allocation aux vieux (1946), allocation aux vieux travailleurs non salariés (1948), protection sociale spécifique pour aveugles et grands infirmes (1949), allocation spéciale de vieillesse (1952), minimum vieillesse (1956) ; allocation adultes handicapés (1975), allocation parent isolé (1976), allocation veuvage (1980)... : tous ne prévoient au mieux (c'est-à-dire, quand l'idée d'un seuil de revenus est évoquée, ce qui n'est souvent pas le cas) que l'octroi d'un « minimum de ressources ».

Cet impensé de la décence pour ceux qu'on appelle déjà, bien que moins péjorativement qu'aujourd'hui, les « assistés », puise à une caractéristique fondamentale : l'assistance n'est pas conçue pour permettre de (bien) vivre, mais simplement de survivre. Elle est même explicitement pensée pour ne pas être confortable ; pour éviter les « parasites » qui « s'incrument » et, en un sens paradoxalement, dissuader même d'y avoir recours³¹. Car pour les valides, l'idéal a toujours été - et reste fondamentalement - la remise au travail ; les

28. *Le Monde*, 19/10/1962, article de Robert Escarpit, souligné par nous.

29. Respectivement *Le Monde* des 30/05/1961, 30/12/1963, 01/12/1964, 30/09/1965, 12/12/1966, 29/08/1973, 24/03/1975.

30. Prévue par le traité de Rome du 25/03/1957, elle entre en vigueur le 30/07/1962 et vise tout à la fois à accroître la productivité, assurer un niveau de vie convenable aux exploitants (notamment par des aides et des prix garantis) et des prix raisonnables aux consommateurs. Nombre de voix se mobilisent en France, durant ces années, pour rappeler la nécessité « d'assurer » au monde agricole en pleine transformation « un revenu décent ». Voir notamment *Le Monde*, 08/10/1969, 17/10/1968, 22/04/1969, 07/04/1973, 22/07/1974, 09/08/1975, 20/10/1975, 13/02/1976. Deux occurrences isolées prolongent cette période, les 27/11/1981 et 20/01/1984.

31. Termes qu'on trouve par exemple dans les archives lyonnaises d'assistance pour la fin 19^e-début 20^e siècle. Nous nous permettons de renvoyer à Brodez-Dolino A., 2013, *Combattre la pauvreté. Vulnérabilités sociales et sanitaires de 1880 à nos jours*, Paris, CNRS Éditions.

allocations doivent donc rester inférieures aux salaires, pour ne pas être désincitatives. D'autant que pour nombre de catégories (indigents malades, femmes en couches, parents isolés...), la situation est considérée comme temporaire, donc l'allocation transitoire ; il paraît dès lors admissible de se contenter, un temps, de revenus extrêmement modestes – et qui, par leur modestie même, pousseraient d'autant à sortir de cette condition.

On objectera que pour les invalides en revanche (« vieillards, infirmes, incurables »), l'espoir de retour sur le marché du travail est nul. Et de fait, au fil des décennies – en particulier à partir du milieu des années 1950 –, les montants des allocations sont fortement revalorisés, dans une triple perspective compensatoire (manifeste la solidarité nationale envers des personnes engagées dans deux guerres mondiales, ayant subi les privations de guerre voire participé à l'effort de reconstruction de la Libération), transitionnelle (le temps qu'arrivent les retraites à taux plein, puisque le développement des retraites ne date que de l'entre-deux-guerres) et patrimoniale (est inscrit dans les textes le principe, très impopulaire, de récupération sur succession). Ces allocations partent toutefois de seuils si bas – sur la base du principe de solidarité familiale inscrit dans les textes (obligation alimentaire envers les descendants et ascendants) et pratiqué de façon séculaire (cohabitation intergénérationnelle) – que le seuil de décence reste difficilement atteint. Pour les minima sociaux du milieu des années 1970 enfin, l'allocation adulte handicapé (AAH) et l'allocation de parent isolé (API), il s'agissait tout à la fois de sortir les personnes des situations d'invisibilité et d'inexistence politique dans lesquelles elles étaient jusqu'alors confinées, pour leur offrir des perspectives « d'intégration sociale » ainsi qu'un niveau « minimum » de revenu, fixé à environ deux tiers du Smic : seuil considéré comme suffisamment élevé pour survivre, et politiquement indépassable puisqu'elles ne travaillent pas.

Le cas belge³² montre de même que la notion de décence a été largement effleurée dans les politiques d'assistance, mais non reconnue ; et que les termes oscillent toujours entre conceptions restrictive et extensive de la décence. D'importantes mobilisations se font jour à partir du milieu des années 1960 pour un droit au revenu minimum, dans un contexte de déclin des conceptions charitables classiques au profit des idées de justice sociale, de dignité et de droits de l'homme. Une « Association nationale pour une sécurité vitale » est créée en 1965, demandant l'établissement d'un « minimum socio-vital » ; une journée nationale sur le thème de la « sécurité vitale pour tous » est organisée en avril 1967, qui débouche en 1968 sur la publication d'un *Manifeste des déshérités* ; en 1968, l'aile flamande du Parti social chrétien demande que soit assuré un « minimum social » ou « revenu décent à tous ceux qui ne sont pas à même de travailler » ; de même, la Confédération des syndicats chrétiens milite-t-elle à partir de 1969 pour un « minimum décent ». Cette revendication, de plus en plus large, de « minimum socio-vital » ou « minimum décent » débouchera, en août 1974, sur la création du « Minimex », revenu garanti indépendant du travail.

Crise du logement, logements indécents

On pourrait croire que l'accès à une « vie décente » nécessite avant tout un « revenu décent », lequel permet d'accéder, entre autres biens et services, à un « logement décent ».

32. Zamora Vargas D., 2017, De l'égalité à la pauvreté. Une socio-histoire de l'assistance en Belgique (1895-2015), Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.

Les années 1940-1960 montrent qu'il n'en est rien : dans un contexte de dramatique crise du logement³³, on peut tout à la fois jouir d'un revenu décent et vivre indécemment, faute de pouvoir se loger convenablement. Le terrain de l'habitat est donc doublement notable : d'une part en ce qu'il démontre, si besoin en était, qu'une vie décente n'est pas uniquement corrélée au revenu ; d'autre part, car il est le premier domaine où le contenu de la « décence » devient codifié juridiquement.

Les premières applications au logement de la notion de décence, encore implicites, apparaissent avec la loi du 13 avril 1850 sur le logement insalubre³⁴. La situation dramatique de l'habitat ouvrier est de mieux en mieux connue au fil des enquêtes sociales menées sous la monarchie de Juillet, et dont les écrits de Louis-René Villermé, ou le poème de Victor Hugo sur les « caves de Lille », sont emblématiques. En définissant l'insalubrité, cette loi pose, en quelque sorte, ce que *n'est pas* un logement décent : « sont réputés insalubres les logements qui se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants », notamment par exigüité, mauvaise odeur, manque d'air et de lumière, défaut de propreté, mauvaise constitution ou humidité. Fondatrice, elle sert de base à celles qui suivront. Le terme de « logement décent » ne sera toutefois pas mentionné légalement avant 1990 : on ne le trouve ni dans les lois sur les habitations à bon marché de 1894 (loi Siegfried) et 1912 (loi Bonnevey), ni dans les lois de 1948 « instituant des allocations de logement » et 1949 transformant les habitations à bon marché (HBM) en habitations à loyer modéré (HLM). Les autorités publiques utilisent plutôt le terme de « logement *convenable* » : ainsi, le Conseil économique et social (CES) qui, dans son avis du 25 janvier 1956, plaide pour un « droit fondamental à l'habitat », dans des logements « qui répond[ent] aux nécessités de la vie familiale et tienn[ent] compte des progrès techniques ».

Les archives du journal *Le Monde* montrent cependant que le terme de « décence » est, dès l'après-guerre, associé à la crise du logement. En octobre 1951, le cardinal Gerlier lance à Lyon un appel pour procurer aux travailleurs nord-africains (« 350 000 dans la métropole, et environ 30 000 dans notre diocèse ») « un logement décent au lieu des garnis sordides où ils s'entassent trop souvent ». En janvier 1954 la mort, à Neuilly-Plaisance, dans une cité Emmaüs, d'un bébé de trois mois, premier déclencheur de « l'insurrection de la bonté » lancée par l'abbé Pierre, est également relatée dans la presse en terme d'impossibilité d'accès au « logement décent ».

Dans ce contexte, le terme de « logement décent » connaît, entre 1940 et 1955, une croissance rapide puis, jusqu'à la fin des années 1970, plus ralentie : car si les pouvoirs publics entament à partir de 1953 (Plan Courant) des politiques volontaristes de construction de logements privés et sociaux, l'attention se déplace sur les bidonvilles, poches d'habitat indigne qui

33. En 1946, 20 % des immeubles de province et 25 % à Paris ont plus de cent ans, 450 000 logements sont insalubres, à quoi s'ajoutent 300 000 garnis inhabitables. Dans les villes de plus de 300 000 habitants, seuls 5 % des immeubles disposent de toutes les commodités – eau courante, électricité, gaz, tout-à-l'égout et chauffage central (voir notamment Effosse S., 2003, *L'invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France). En 1958 encore, un rapport de la commission chargée de préparer le programme de construction dans le cadre du troisième plan quadriennal de modernisation chiffre toujours à 450 000 le nombre de taudis (300 000 dans les agglomérations urbaines et 150 000 dans le monde rural), auxquels s'ajoutent 2,8 millions de familles habitant des locaux surpeuplés.

34. Voir notamment Bourillon F., 2000, « La loi du 13 avril 1850 ou lorsque la Seconde République invente le logement insalubre », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, n° 20-21 (consultable en ligne).

entachent les grandes villes - on comptait en France, en 1965, plus de 70 000 personnes vivant dans 255 bidonvilles, dont 40 000 en région parisienne³⁵. S'ils abritent principalement des migrants (ainsi ceux, célèbres, de Nanterre pour les Algériens ou Champigny pour les Portugais), quelques-uns, comme celui de Noisy-le-Grand qui donne naissance à l'association ATD Quart Monde, sont des refuges pour populations métropolitaines. Leur disparition est facilitée par la loi Debré de résorption des bidonvilles (1964) puis la loi Vivien de résorption de l'habitat insalubre (1970), qui actualisent les critères de ce que *n'est pas* un logement décent : locaux non déclarés, abris temporaires sans propriété légale, locaux non prévus pour l'habitation (caves, greniers, pièces sans ouverture), présentant des dangers d'hygiène ou de sécurité pour les habitants.

Les occurrences du « logement décent » ne commencent à décroître qu'à la fin des années 1970, quand même les immigrés et les plus démunis du « Quart Monde », qui en ont longtemps été tenus à l'écart, accèdent eux aussi au logement social et aux « grands ensembles » - entre-temps dégradés et délaissés par ceux qui en ont les moyens.

Une apparition dans les organisations supranationales (1961-1966)

Quel rôle jouent, dans ces évolutions nationales, les grandes organisations européennes et internationales ? Elles sont tout à la fois suiveuses - au sens où les États membres y portent des préoccupations nationales déjà existantes - et pionnières - puisque c'est dans les grands textes supranationaux, certes non contraignants juridiquement, que la « décence » se trouve pour la première fois consacrée.

Une introduction rapide dans les textes européens (1961)

L'Europe des Six, créée en 1957 par le Traité de Rome, se dote en 1961 d'une charte sociale, qui reconnaît d'emblée « le droit des travailleurs à une rémunération suffisante pour leur assurer, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie *décent* » (art. 4). La corrélation entre « rémunération suffisante » et « niveau de vie décent » formalise l'importance nodale accordée aux salaires, comme dans la France de Pierre Laroque³⁶, dans un contexte désormais de prospérité économique et de croissance rapide. Mais c'est bien, au final, l'accès de tous au « bien-être » qui est visé : « faire en commun tous efforts en vue d'améliorer le niveau de vie et de promouvoir le bien-être de toutes les catégories de leurs populations » (préambule) ; « droit [de] tous les travailleurs à des conditions de travail équitables » (I-2) entendues comme « une durée raisonnable au travail journalier et hebdomadaire », un congé hebdomadaire, des jours fériés, des congés payés annuels, des compensations en cas de travail dangereux ou insalubre (II-2) ; « droit à une rémunération équitable assurant [à ces travailleurs], ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie satisfaisant » (I-4 et II-4) ; « amélioration du niveau de vie » et de « bien-être » des populations, y compris pour celles relevant de l'assistance (II-14).

35. Blanc-Chaleard M-C., 2016, *En finir avec les bidonvilles. Immigration et politique du logement dans la France des Trente glorieuses*, Paris, Publications de la Sorbonne.

36. Voir la contribution de Michel Borgetto.

Ce texte permet par ailleurs de lever le doute. s'il subsistait : « suffisant », « satisfaisant », « décent » (et, on ajoutera, « convenable ») sont bien, à l'époque, conçus comme synonymes. À la suite, une première - et aussi notable qu'importante - tentative pour objectiver la notion de « salaire décent » est menée dès les années 1970 par le Conseil de l'Europe, pour mise en conformité avec la Charte sociale européenne. Elle aboutit à la définition d'un « salaire équitable » devant atteindre au moins 68 % du salaire brut moyen national - qui deviendra, à partir du milieu des années 1990, 60 % du salaire net moyen national³⁷.

L'apparition onusienne (1966)

Côté onusien, le terme « décent » ne figure pas explicitement dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH, 1948) ; celle-ci n'en pose pas moins, dans son article 25, que « toute personne a droit à un niveau de vie *suffisant* pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ». Comme au niveau de l'Europe, « décent » et « suffisant » paraissent ici tout à la fois synonymes et utilisés dans une acception extensive.

La première grande occurrence du terme que nous ayons repérée dans les arcanes de l'ONU date de 1966, dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Adopté par l'assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1966 et enregistré dix ans plus tard, le 3 janvier 1976, il est proche, par son contenu comme par ses termes, de la Charte sociale européenne. Il pose notamment, dans son article 7, le « droit qu'à toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment :

- a) La rémunération qui procure, au minimum, à tous les travailleurs :
 - I. Un salaire *équitable* et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune [...] ;
 - II. Une existence *décente* pour eux et leur famille conformément aux dispositions du présent Pacte ;
- b) La sécurité et l'hygiène du travail [...] ;
- d) Le repos, les loisirs, la limitation raisonnable de la durée du travail et les congés payés périodiques, ainsi que la rémunération des jours fériés ».

Le Pacte précise également, dans son article 11, « le droit de toute personne à un niveau de vie *suffisant* pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ».

37. Pour ce paragraphe, voir en partie Schulten T., Muller T. et Eldring L., « Pour une politique de salaire minimum européen... », art. cit.

La consécration juridique du « logement décent » en France (années 1990-2000)

Principe montant des grands textes supranationaux, la décence finit par être consacrée juridiquement en France dans les années 1990, dans le champ du logement.

Une nouvelle crise du logement

Après une décade dans la première moitié des années 1980 (et, dans les archives du journal *Le Monde*, quinze notables années d'absence entre 1972 et 1987), la question du « logement décent » refait surface à partir du milieu des années 1980, pour plusieurs raisons.

La première est le développement d'une nouvelle crise du logement ; elle n'est plus, comme dans les années 1940-1950, pénurie généralisée, mais manque de logements accessibles aux couches démunies. De fait, le télescopage temporel, à la fin des années 1970, de la crise économique et sociale d'une part, et du passage en 1977 des aides à la pierre aux aides à la personne (APL) d'autre part, engendre un recul de la construction neuve et un décalage croissant entre l'offre (qui se recentre sur les ménages les plus solvables) et la demande (de plus en plus paupérisée). S'ajoutent la progressive disparition du parc privé à bas loyer et des hôtels meublés³⁸, ainsi que la désadéquation entre logements construits (principalement pour familles composées de deux à trois enfants) et évolution sociodémographique (vieillesse, divorces, familles monoparentales, étudiants, familles nombreuses).

Parallèlement, la nouvelle figure du « SDF » (de son vieil acronyme administratif « sans domicile fixe »), qui remplace désormais celle du « vagabond » puis du « clochard », préoccupe fortement³⁹. Et ce, aux niveaux national comme international : 1987 est déclarée par l'ONU « Année internationale pour le logement des sans-abri », pour attirer l'attention sur le fait qu'« un être humain sur quatre n'a pas de logement *décent*, et cent millions de personnes n'ont pas de toit ». Par ailleurs, le Parlement européen demande le 16 juin 1987 à ses États membres de garantir le droit à « un logement *décent* et *convenable*, adapté aux besoins ». La revendication d'un « logement décent » pour tous est également présente dans le rapport Wresinski de février 1987 : contre le « logement dégradant » ou « indigne », il y est défini comme « un logement où l'on puisse vivre dans la *dignité* »⁴⁰.

En réponse, de nouveaux acteurs associatifs apparaissent. Ainsi, la Fondation abbé Pierre pour le logement des défavorisés, créée en décembre 1987 à la suite des rencontres humanitaires de Pont-Saint-Esprit – lesquelles visaient à « faire se manifester résolument et tenacement la volonté politique de prendre les initiatives urgentes qui s'imposent pour que soient logés *décentement* en France les sans-abri ». Mais aussi, trois ans plus tard, Droit au Logement, par scission du Comité des mal-logés créé en 1986 à la suite des incendies ayant ravagé des

38. Faure A. et Levy-Vroelant C., 2007, *Une chambre en ville. Hôtels meublés et garnis à Paris, 1860-1990*, Paris, Créaphis.

39. Nous nous permettons de renvoyer à Brodriez-Dolino A., 2018, « Qui sont les personnes sans-domicile en France depuis 1945 ? Éléments de réponse au prisme lyonnais », *Vingtième siècle, Revue d'histoire*, n° 138, avril-juin, p. 109-126.

40. Wresinski J., « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », Rapport au Conseil économique et social, *Journal officiel* du 28/02/1987, p. 22 et p. 39.

hôtels meublés parisiens⁴¹ ; l'organisation pratiquera régulièrement des squats de familles, fortement médiatisés, avec pour principale revendication le « logement décent pour tous ».

Le « droit au logement décent »

C'est dans ce contexte que François Mitterrand, dont les politiques sociales étaient jusqu'alors largement centrées sur l'emploi et le revenu, fait du logement l'une de ses priorités. Il déclare, en juin 1989, au 50^e congrès des HLM, que « le logement est une des plus graves inégalités qui séparent aujourd'hui les Français. Un logement *décent* est à la base de la *dignité* de l'homme. De plus en plus s'impose à mon esprit la certitude [...de] la priorité à donner à la politique du logement ». En réponse, la loi Besson du 31 mai 1990 pose que « garantir le droit au logement pour tous constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation » et précise, dans son article 1, que :

« toute personne éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir ».

Elle est suivie d'un cortège de mesures qui en font l'un des grands chantiers politiques des années 1990⁴². Un nouveau pas est franchi le 19 janvier 1995 quand le Conseil constitutionnel, s'appuyant sur le préambule de la Constitution de 1946 auquel celui de 1958 fait référence, et invoquant le principe novateur de « sauvegarde de la dignité humaine », fait de « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement *décent* [...] un objectif de valeur constitutionnelle » :

« Il est clair, ainsi qu'on l'a fort justement souligné, que si l'on admet qu'au cœur de la philosophie des droits de l'homme il y a la notion de dignité, on doit admettre que la survie n'est pas la vie. Seule mérite son nom une vie dans la dignité, pour soi et ses enfants [...] : est-il vraiment utopique de penser que si un châtement corporel dans une école est considéré comme un traitement dégradant, il devrait pouvoir en être de même pour la situation de celui qui "vit" dans un bidonville ?⁴³ ».

Les associations ont largement participé à cette (re)construction du mal-logement en « problème public⁴⁴ », par un travail de connaissance et de lobbying. Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées est créé en décembre 1992, à la demande de l'abbé Pierre. Dans les années 1990-2000, la Fondation Abbé Pierre (FAP) contribue de façon décisive au chiffrage de la population non et mal-logée en France, c'est-à-dire ne bénéficiant pas du « logement décent » prévu dans la loi Besson : alors qu'en 1996, l'Insee chiffrait à 244 000 le nombre de logements loués sans eau, installations sanitaires ni WC, la FAP impose, au fil de ses rapports annuels lancés en 1995, le chiffre de trois millions de mal-logés :

41. Voir Pech C., 2006, *Droit au logement. Genèse et sociologie d'une mobilisation*, Paris, Dalloz.

42. On peut citer notamment les plans départementaux d'action pour le logement des défavorisés, le Fonds de solidarité logement (FSL), la loi d'orientation pour la ville de juillet 1991, le prêt locatif aidé très social (PLA-TS), pour permettre le logement des familles aux ressources inférieures de 40 % au plafond des PLA, les contrats de ville, les zones urbaines sensibles, la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) de 2000 qui fait obligation aux communes d'un quota de 20 % de logements sociaux, les prêts locatifs à usage social - PLUS (1999), les prêts locatifs aidés d'insertion - PLA-I (2001), etc.

43. Borgetto M. et Lafore R., 2000, *La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, Paris, PUF, p.162.

44. Gusfield J., *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press, 1981; traduction française *La Culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica, 2009.

800 000 personnes en difficulté pour accéder à un logement décent et de droit commun (hébergées chez des proches, à l'hôtel, en habitat de fortune...), 1,9 million n'ayant pas accès aux normes d'hygiène et de confort et 600 000 en situation de suroccupation critique, auxquelles s'ajoutent plus d'une centaine de milliers de sans-domicile.

Cette notion de « décence » devient codifiée dans les textes au début des années 2000⁴⁵. La loi du 13 décembre 2000 mentionne que « le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation ». Parallèlement, un groupe de travail est mis en place au sein du Conseil national de l'habitat ; son rapport intermédiaire de février 2001, *Garantir l'accès au logement décent et lutter contre l'insalubrité*, comporte nombre de suggestions, dont la plupart seront retenues dans la réglementation. Enfin, le 30 janvier 2002, un décret pris en application de la loi SRU (2000) fixe précisément les treize critères du « logement décent » : six concernent la sécurité physique et la santé des locataires⁴⁶ ; six autres, des éléments d'équipement et de confort⁴⁷ ; enfin l'un précise que le logement décent doit disposer au minimum d'une pièce principale ayant soit une surface habitable d'au moins 9 m² et une hauteur sous plafond d'au moins 2,20 m, soit un volume habitable d'au moins 20 m³. La plupart de ces critères recoupe ceux retenus par les Nations unies pour qualifier le logement d'« adéquat » ou « décent ». Toutefois, contrairement au droit européen, la définition française du logement décent n'accorde aucune place à l'insertion dans l'environnement ; mais plusieurs dispositions des codes de l'urbanisme, de l'environnement ou de la santé publique interdisent d'implanter ou construire des logements sur des zones inondables ou dangereuses, ou à proximité d'installations nuisibles à la santé – dispositions dont la récurrence d'accidents climatiques et industriels montre toutefois l'insuffisance.

Ce « droit au logement décent » reste lui-même loin d'être effectif. D'où un regain d'occurrences au début des années 2000, en particulier lors des mobilisations des Enfants

45. Pour ce paragraphe, voir Belorgey J.-M., 2009, *Droit au logement, droit du logement*, Rapport public du Conseil d'État, Paris, La Documentation française, p. 37 sq.

46. Le clos et le couvert doivent assurer la protection contre les remontées ou infiltrations d'eau ; les dispositifs de retenue des personnes (garde-corps des fenêtres, escaliers, loggias et balcons) doivent être dans un état conforme à leur usage ; les matériaux de construction, des canalisations et des revêtements du logement ne doivent pas présenter de risques manifestes pour la santé et la sécurité physique des locataires ; les réseaux et branchements (électricité et gaz) et les équipements de chauffage et de production d'eau chaude doivent être conformes aux normes de sécurité définies par les lois et règlements ; les dispositifs d'ouverture et de ventilation des logements permettent un renouvellement de l'air adapté aux besoins d'une occupation normale du logement et au fonctionnement des équipements ; les pièces principales doivent bénéficier d'un éclairage naturel suffisant et d'un ouvrant donnant à l'air libre ou sur un volume vitré donnant à l'air libre.

47. Une installation permettant un chauffage normal, munie des dispositifs d'alimentation en énergie et d'évacuation des produits de combustion et adaptée aux caractéristiques du logement ; une installation d'alimentation en eau potable assurant à l'intérieur du logement la distribution avec une pression et un débit suffisants pour l'utilisation normale de ses locataires ; des installations d'évacuation des eaux ménagères et des eaux-vannes empêchant le refoulement des odeurs et des effluents et munies de siphon ; une cuisine ou un coin cuisine aménagé de manière à recevoir un appareil de cuisson et comprenant un évier raccordé à une installation d'alimentation en eau chaude et froide et à une installation d'évacuation des eaux usées ; une installation sanitaire intérieure au logement comprenant un WC, séparé de la cuisine et de la pièce où sont pris les repas, et un équipement pour la toilette corporelle, comportant une baignoire ou une douche, aménagé de manière à garantir l'intimité personnelle, alimenté en eau chaude et froide et muni d'une évacuation des eaux usées. L'installation sanitaire d'un logement d'une seule pièce peut être limitée à un WC extérieur au logement à condition que ce WC soit situé dans le même bâtiment et facilement accessible ; un réseau électrique permettant l'éclairage suffisant de toutes les pièces et des accès ainsi que le fonctionnement des appareils ménagers courants indispensables à la vie quotidienne.

de Don Quichotte fin 2006⁴⁸ visant notamment à imposer « l'accès de tous à un logement décent⁴⁹ ». Le principe d'une « obligation de résultat juridiquement opposable » était apparu en 2002 dans le rapport du Haut Comité pour le logement des défavorisés ; il est soutenu par nombre d'acteurs associatifs et, à la faveur des mobilisations de l'hiver 2006-2007, aboutit au vote de la loi sur le Droit au logement opposable (DALO, mars 2007)⁵⁰, qui porte dans son article 1^{er} que « le droit à un logement décent et indépendant [...] est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière [...], n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir ».

Le domaine du logement est donc celui où les codifications pratiques et l'imposition juridique (et même constitutionnelle) de la « décence » ont été les plus abouties. Ce qui n'est pas sans influencer sur d'autres domaines connexes (ainsi le revenu) – sans pour autant, on va le voir, permettre d'aboutir à des résultats similaires.

« Revenu minimum », « revenu d'existence », « revenu décent » ... Valse-hésitation et ambiguïtés (depuis les années 1970)

Dans le même temps, à partir des années 1970, le contexte économique change fortement, sous les assauts conjugués du ralentissement de la croissance puis de crises récurrentes (pétrolières, immobilières, technologiques, des *subprimes*, etc.) ; de la fin du consensus keynésien au profit du paradigme néo-libéral ; de concurrences accrues dans le cadre de la mondialisation ; dès lors aussi, de l'ancrage d'un chômage de masse, de la précarisation de l'emploi et de recompositions sociologiques de la pauvreté-précarité. La question d'un « revenu décent » accessible à tous revient alors sur le devant de la scène, sous des formes nouvelles.

« Revenu d'existence » et « revenu minimum d'insertion » : de la décence à l'indécence ?

En France, la grande réponse politique arrive sous la forme du revenu minimum d'insertion (RMI), voté en décembre 1988⁵¹. À cette date, nombre de pays occidentaux ont déjà adopté un revenu minimum garanti : le Danemark dès 1933, le Royaume-Uni en 1948 (d'où les pics dans les courbes autour de cette date), la République fédérale d'Allemagne en 1961, les Pays-Bas en 1963, la Belgique en 1974, l'Irlande en 1977. En France, plusieurs expérimentations locales ont déjà eu lieu, dont deux permettent en particulier d'éclairer le principe de « décence » appliqué au revenu.

D'une part, la toute première, menée à partir de 1967 dans la municipalité socialiste de Besançon. Révolté par les séculaires bons alimentaires, humiliants, concédés par la

48. Sur ces mobilisations, ainsi que sur celles de Médecins du Monde qui les ont précédées un an avant, voir notamment Cefai D. et Gardella E., 2011, *L'urgence sociale en action. Ethnographie du Samusocial de Paris*, Paris, La Découverte. Gardella E., 2014, *L'urgence sociale comme chronopolitique. Temporalités et justice sociale de l'assistance aux personnes sans-abri en France depuis les années 1980*, Thèse pour le doctorat en sociologie, ENS de Cachan.

49. *Le Monde*, 25/12/2006.

50. Sur sa genèse et sa mise en œuvre, voir Weill P.E., 2017, *Sans toit ni loi ? Genèse et conditions de mise en œuvre de la loi DALO*, Rennes, PUR.

51. Voir en particulier Lelièvre M. et Nauze-Fichet E., 2008, *RMI, l'état des lieux (1988-2008)*, Paris, La Découverte.

municipalité aux vieillards indigents (principale catégorie sociale touchée par la misère en France depuis le 19^e siècle), l'adjoit aux Affaires sociales. Henri Hot, instituteur franc-maçon militant pour le « respect et la dignité de chacun », « [récusant] les notions de charité et d'assistantat », décide de « substituer la solidarité à l'aumône »⁵². Il s'inspire tout à la fois des principes solidaristes⁵³ et de la filiation fouriériste locale (Fourier était bisontin) pour poser « un seuil de revenu décent, 'un seuil de dignité' au-dessous duquel 'un homme ne peut pas vivre sans tendre la main' »⁵⁴. Ce qui sera appelé, dix ans plus tard, « minimum social garanti », est à la fois catégoriel et différentiel. Catégoriel d'une part, puisqu'il n'est d'abord expérimenté qu'en faveur des personnes âgées, « par étapes successives qui ont permis de leur garantir en 1973 un revenu égal à 80 % du Smig⁵⁵ ». Différentiel d'autre part, car conçu comme un « revenu complétif » permettant au bénéficiaire d'atteindre, quelles que soient ses ressources, ce « revenu décent ». En 1974, une seconde catégorie est englobée, celle des femmes seules chefs de famille (veuves sans pension de réversion et mères célibataires), avec cette fois un accompagnement social visant la réinsertion professionnelle. En 1975 enfin, le dispositif est étendu à l'ensemble des foyers bisontins, pour « garantir un minimum social à toute personne ou famille qui, pour des raisons conjoncturelles ou plus chroniques, se trouve dans une situation financière précaire⁵⁶ ». En pratique toutefois, octroyé sous conditions (de résidence, de ressources et d'accompagnement social), il exclut notamment les « clochards et vagabonds ». Les ouvriers de Lip, dont le conflit social de 1973-1977 a marqué les mémoires, ont en revanche été parmi les premiers bénéficiaires. L'expérimentation, relayée en 1975 par le congrès de l'Union nationale des bureaux d'aide sociale, fera des émules dans plusieurs municipalités, mais avec des durées d'expérimentation souvent courtes et des montants servis très hétérogènes (en 1985-86, 687 F à Nîmes, 1 246 F à Nantes, 1 370 F à Besançon ou 1 763 F à Clichy)⁵⁷.

L'autre expérimentation intéressante est menée à partir d'octobre 1984 par ATD Quart Monde en Ille-et-Vilaine. Seule expérimentation associative, seule également à être menée sous forme de « recherche-action », elle servira de base au rapport Wresinski. Elle vise à solvabiliser durant un peu plus d'un an 130 familles très pauvres allocataires de la caisse d'allocations familiales (CAF) et à en observer les effets (évolution des budgets et du rapport au travail, répercussions physiques et psychiques sur l'ensemble de la famille, etc.). Son montant, versé sous forme de prestation différentielle, varie entre 93 % (pour un ménage avec un enfant) et 118 % du Smig, selon la composition familiale⁵⁸. Dans cette expérimentation, le terme de « revenu décent » n'est toutefois pas employé – bien que le montant servi soit plus conséquent que dans toutes les autres.

52. Tenoux J-P., « Pionnière du RMI, Besançon avait substitué la solidarité à l'aumône », *Le Monde*, 01/12/2008.

53. Sur le solidarisme, doctrine de Léon Bourgeois à l'origine de la protection sociale française, voir notamment Blais M-C., 2007, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris, Gallimard.

54. Guillaume C., 1988, « Le minimum social vu de Besançon », *Esprit*, nov., pp. 50-57.

55. *Ibid.*, p. 36.

56. Guillaume C., art. cit.

57. Voir Hatchuel G., 1988, « Le revenu minimum garanti à l'épreuve des expériences locales », *Consommation et modes de vie* (revue du Crédoc), n° 25, janv.; article lui-même tiré de l'étude du Crédoc « Quelques expériences locales de revenu minimum garanti », nov. 1987, financée par la Direction de l'action sociale du ministère des Affaires sociales et par le Commissariat général du Plan.

58. Principe de 5 % de montant supplémentaire par enfant à charge.

À la suite, le rapport Wresinski au Conseil économique et social (1987) préconise une « garantie d'un minimum de ressources » ou « plancher de ressources ». Il sera l'une des pierres angulaires de l'édifice politique conduisant au revenu minimum garanti (RMI). Pas plus que l'expérimentation d'Ille-et-Vilaine, le rapport n'emploie l'expression de « revenu décent ». Le montant souhaitable devrait être au minimum de 2000 F pour un individu isolé et 3000 F pour un couple (bien au-delà donc des expérimentations locales en vigueur), somme qualifiée de « minimum de survie » et qui « n'est acceptable que dans la mesure où les intéressés bénéficieraient dans les différents domaines de l'existence (logement, santé, emploi-formation, éducation) de soutiens particuliers »⁵⁹. On peut toutefois lire en creux, dans le rapport Wresinski, une conception extensive de la décence, qui récuse le simple maintien de la survie :

« Que peut-on entendre par « moyens d'existence » ? [...] Les moyens d'existence ne peuvent être simplement des subsides permettant au jour le jour de ne pas mourir de faim. Dans une civilisation urbanisée et marchande comme la nôtre, où doit se payer tout ce qui est nécessaire à la vie physique (nourriture, vêtement, logement, soins) mais aussi à la participation sociale (lecture, informations, moyens de communication...), les moyens d'existence doivent être proportionnés à ces dépenses pratiquement obligées [...]. Chacun doit pouvoir disposer des moyens d'existence lui permettant de préparer son avenir et celui de ses enfants »⁶⁰.

Pourtant, dans sa *Lettre aux Français* de campagne électorale (1988), François Mitterrand ne se positionne qu'en faveur d'une conception minimaliste : « un moyen de vivre, ou plutôt de survivre, garanti à ceux qui n'ont rien ». Comme aux États-Unis un siècle plus tôt, et comme en Belgique dans les mobilisations ayant donné lieu au Minimex, l'ambiguïté entre revenu de survie et de vie persiste donc. Car la question continue de se heurter à une contrainte politique majeure : la nécessité d'un montant inférieur au salaire minimum, pour ne pas désinciter au travail. Alors même, pourtant, que le chômage, mais aussi le ratio entre nombre de demandeurs d'emplois et nombre d'emplois à pourvoir, ne cessent de croître.

La notion de « décence », pourtant inscrite depuis les années 1960 dans les grands textes supranationaux, est donc partout esquivée. Reprenant les termes du préambule de la Constitution de 1946, auquel se référait déjà celui de 1958, la loi sur le RMI pose toutefois que « toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens *convenables* d'existence ». De même que la loi de décembre 2008 transformant le RMI en revenu de solidarité active (RSA) : « Il est institué un revenu de solidarité active qui a pour objet d'assurer à ses *bénéficiaires* » (on notera ce terme, en-deçà de celui d'ayant-droit) « des moyens *convenables* d'existence ». Mais il y a loin entre ces déclarations et les chiffres. Car le RMI se veut initialement un dépannage transitoire, ne pesant pas trop sur les finances publiques et incitant les allocataires à revenir rapidement sur le marché de l'emploi. Il est donc fixé à 50 % du Smic, soit 1500 F en 1988 – montant inférieur aux préconisations du rapport Wresinski et de surcroît non revalorisé durant nombre d'années, ce qui aboutira à une détérioration de ce niveau déjà très bas. Mais le contrat d'insertion qui l'accompagne le rend acceptable et accepté : à gauche, par l'universalité de la

59. Rapport Wresinski au Conseil économique et social, *op. cit.*, p. 12.

60. *Ibid.*, p. 64.

prestation et l'accompagnement renforcé qui lui est associé ; à droite, car le contrat est lu comme une contrepartie et une promesse de retour sur le marché de l'emploi.

Parallèlement, face à l'ampleur du chômage, à la difficulté de fournir du travail à tous ou à le partager plus équitablement, la question d'un « revenu universel », ou « revenu de base », ou « revenu d'existence » (traduction du « *living wage* » américain), née on l'a vu fin 18^e siècle, acquiert un considérable regain d'audience. Le belge Philippe van Parijs, qui revendique d'ailleurs s'inspirer du « minimum décent » de Fourier en est, depuis les années 1980, l'un des hérauts. Il conviendrait de supprimer les aides sociales existantes pour « verser chaque mois à chaque citoyen une somme *suffisante* pour couvrir les besoins *fondamentaux* d'un individu vivant seul » - et ce, que la personne travaille ou non. Depuis, la proposition est appropriée par quantité d'intellectuels et organismes, notamment regroupés dans le *Basic Income European Network* (BIEN, créée en 1986) et l'Association pour l'instauration du revenu d'existence (AIRE, créée en 1989). N'en flotte pas moins un large flou sur la somme à garantir - laquelle reste, dans la plupart des propositions (oscillant entre 300 euros et 750 euros), bien inférieure au seuil de pauvreté (en 2017 en France de 867 euros à 50 % du revenu médian et de 1 041 euros à 60 %). Rien n'est donc moins sûr qu'il s'agisse d'un revenu « décent », la proposition permettant davantage l'atteinte d'un seuil de survie que de vie.

La résurgence de l'idée d'un « revenu décent » en France...

C'est dans ce double contexte, de conception assez minimaliste des revenus à tirer tant des minima sociaux que d'un potentiel « revenu de base », que l'idée d'un « revenu décent » émerge de nouveau, à la suite des États-Unis au premier 20^e siècle puis des débats français de l'après-Deuxième Guerre mondiale.

La réapparition du terme est notamment spectaculaire depuis 1997 dans les archives du *Monde*, après vingt années d'absence : des revendications de « revenu décent » se font à nouveau jour en faveur des retraités, des chômeurs, des demandeurs d'asile, des handicapés⁶¹ ; mais surtout, comme dans les années 1960-1970, des agriculteurs⁶², dont beaucoup sont de plus en plus paupérisés. Plus largement, dans un contexte de croissance des « travailleurs pauvres », nombre de voix s'élèvent pour stigmatiser le fait que le travail ne garantit plus un « revenu décent ».

Le montant de ce qu'il pourrait être reste cependant très flou. Dans la note du *think tank* Terra Nova de novembre 2016, qu'a fait sienne Manuel Valls dans les débats de la primaire socialiste pour l'élection présidentielle de 2017, il est fixé à 750 euros pour une personne seule - soit une somme supérieure à la plupart des minima sociaux, mais très inférieure au seuil de pauvreté et au Smic. Pour d'autres, il devrait être « au moins égal au Smic brut »⁶³ - soit en 2019 à 1 521 euros. Pour d'autres encore, il correspond au point de sortie du RSA-activité⁶⁴, aujourd'hui devenu prime d'activité - soit 1 787 euros par mois pour un travailleur salarié célibataire sans allocation logement.

61. Voir respectivement (non exhaustif) *Le Monde*, 12/05/1998, 10/07/1998, 16/01/1999, 22/02/2001, 30/01/2004.

62. Voir notamment *Le Monde*, 10/07/1998, 28/02/2002, 24/04/2002, 30/04/2002, 10/07/2002, 01/06/2003, etc.

63. Revendication du collectif « Ni pauvres, ni soumis », *Le Monde*, 29/03/2008. C'est également la position, côté Les Républicains, de Bruno Le Maire (*Le Monde*, 12/12/2017).

64. Voir notamment *Le Monde*, 03/03/2008.

... et dans le monde anglo-américain

Loin de ne toucher que la France, le débat a parallèlement fait résurgence Outre-Atlantique. En 1995, le président Clinton pointait le décalage entre « *the legal minimum wage and the ability to live decently* » et demandait, dans son discours sur l'état de l'Union, « *to make the minimum wage a living wage*⁶⁵ ». Colin Powell appelait quant à lui, dans son discours de 1996 à la Convention nationale des Républicains, à la création d'un « *decent living wage* » ; et Jesse Jackson, à la convention démocrate, à « *a moral imperative to provide a job with a living wage to every man and woman in America. That was Roosevelt's dream*⁶⁶ ». Les arguments restent les mêmes qu'un siècle plus tôt : pour ses détracteurs, il est une violation de la libre concurrence et des lois du marché ; pour ses promoteurs, il vitalise l'économie par la consommation et la citoyenneté par une vie familiale plus épanouie, un meilleur accès à l'éducation, aux loisirs et à la participation civique.

Il n'en va toutefois pas que de discours, mais également d'actes : en 1992, de façon pionnière, l'État du Dakota du Nord contraignait les entreprises à accepter des subventions d'État afin que les travailleurs à temps plein gagnent suffisamment pour faire vivre une famille de quatre personnes au-dessus du seuil de pauvreté, soit 6,71 \$ de l'heure - bien au-dessus du *national minimum wage* de 4,25 \$. Trois ans plus tard, l'État de Baltimore imposait des salaires d'au moins 6,1 \$ de l'heure ; New York City, 12 \$ de l'heure. En 2012, plus de 140 villes, comtés ou universités avaient pris des décrets fixant un salaire décent⁶⁷.

La notion de « *living wage* » réapparaît également à Londres depuis 2001. Une vaste coalition, la « *London Citizens* », parvient à obtenir le soutien politique de la *Greater London Authority* pour son projet⁶⁸. Elle lance en 2011 la *Living Wage Foundation*, chargée de déterminer un niveau de salaire décent : il s'agit de calculer, pour différents types de ménages et de régions, le salaire permettant de couvrir les coûts d'un panier standard de biens et services correspondant à un niveau de vie acceptable - i.e., comprenant un régime alimentaire équilibré à faible coût, un logement décent, des vêtements et chaussures, le transport, les soins et l'éducation des enfants, les dépenses de santé, les activités récréatives et culturelles, la communication⁶⁹. La *Living Wage Foundation* a parallèlement réussi à convaincre 1 300 chefs d'entreprise de rémunérer décemment leurs employés, soit 80 000 personnes. Le succès de la campagne au Royaume-Uni a déclenché, par ricochet, des mobilisations similaires en Irlande. Dans le monde anglo-saxon, ces campagnes

65. Cité dans Glickman L.B., *op. cit.*, p. XI.

66. *Ibid.*, p. XI.

67. Luce S., « Living Wage Policies and Campaigns: Lessons from the United States », *International Journal of Labour Research*, 2012, 4(1), p. 11-26. Voir également du même auteur « "The Full Fruits of our Labour": The Rebirth of the Living Wage Movement », *Labor History*, 2002, 43(4), p. 401-409 ; *Fighting for a Living Wage*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2004 ; « Living wages: a US perspective », *Employee Relations*, 2017, 39(6), p. 863-874.

68. Pour ce paragraphe, voir Schulten T., Muller T. et Eldring L., 2016/2, « Pour une politique de salaire minimum européen : perspectives et obstacles », *La Revue de l'Ires*, n° 89, p. 89-117.

69. Anker R., 2011, « Estimating a Living Wage. A Methodological Review », *Conditions of Work and Employment Series*, n° 29. Selon cette méthode empirique, le salaire décent au Royaume-Uni était de 7,85 livres (9,20 euros) en 2014, soit 20 % de plus que le salaire minimum national de 6,50 livres (7,62 euros). À Londres, compte tenu du coût de la vie plus élevé, le salaire décent était fixé à 9,15 livres (10,72 euros), soit 40 % au-dessus du salaire minimum national.

sont avant tout mues par le souci de combattre la pauvreté laborieuse, contre laquelle le salaire minimum apparaît de moins en moins efficace.

L'ancrage supranational de la notion de décence

Une Europe tiraillée

Motrice dans la consécration supranationale de la décence, l'Europe continue de creuser le sillon. Complétant la charte sociale européenne de 1961, le protocole additionnel de 1988 introduit la notion de « logement décent » ainsi que l'idée d'assurer aux personnes âgées « des ressources suffisantes pour leur permettre de mener une existence décente ». La Charte révisée de 1996 ajoute un « droit à la dignité au travail » (art. 26) ainsi qu'un « droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (art. 30). Toutes les dimensions de la décence (niveau de vie, existence, travail, logement) s'y trouvent donc désormais conjuguées. En 1992, le Conseil de l'Europe adopte quant à lui, par recommandation, une définition du caractère adéquat du revenu : « des ressources [...] suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine ». À nouveau donc, la décence se trouve intimement liée au maintien de la dignité.

L'année suivante, la Commission européenne publie à son tour un premier avis sur la « rémunération équitable ». Inquiète de « la question des bas salaires dans tous les pays de la Communauté européenne », qui engendre « des problèmes d'équité et de cohésion et grève l'efficacité économique à long terme », elle appelle à « prendre les mesures appropriées pour assurer le respect du droit à une rémunération équitable ». Mais elle se heurte aux réticences de nombreux États membres, peu enclins à fournir des données sur leur structure nationale de salaire et à renoncer aux emplois précaires dans le cadre de la flexibilisation du marché du travail. De fait, la question des niveaux de rémunération n'est pas dans les compétences de l'Union. La Charte des droits fondamentaux (décembre 2000) éludera donc cette épineuse question salariale et le projet européen d'un droit à un « salaire décent » sera d'emblée écarté.

Ce qui n'empêche pas le Parlement européen de continuer, depuis les années 2000, de publier des recommandations sur le sujet et de faire de la « rémunération équitable » un « objectif ». D'autant que la théorie néo-classique dominante (selon laquelle le salaire minimum, considéré comme trop élevé, exercerait des effets négatifs sur l'emploi) devient peu à peu invalidée par des études empiriques : tandis que l'approche keynésienne, favorable au salaire minimum par ses effets sur la réduction des inégalités et sur la demande au niveau des bas salaires (donc sur la croissance), connaît inversement un regain d'intérêt. Ça n'est donc pas directement par la décence et le niveau du salaire, mais par les objectifs de « dignité », de « rémunération équitable » et – fait nouveau – « d'emploi durable et de qualité⁷⁰ », que la question reste posée. En 2017, le socle européen des droits sociaux,

70. Recommandation de la Commission européenne relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, 2008.

proclamé conjointement par le Parlement européen, le Conseil de l'Europe et la Commission européenne, pose à nouveau que « les travailleurs ont droit à un salaire équitable leur assurant un niveau de vie décent » ; la même année, le principe selon lequel les salaires minima en Europe doivent correspondre à des salaires décents (au moins égaux à 60 % des rémunérations nettes moyennes) est adopté par la Confédération européenne des syndicats. Cette question de la « dignité » permet également à la Commission européenne et au Parlement européen de continuer à recommander, pour les personnes exclues du marché du travail, « des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine », « ainsi qu'une aide à la participation sociale » (Commission européenne, 2008⁷¹) - partant du principe que « la pauvreté et l'exclusion sociale sont des violations de la dignité humaine et des droits humains fondamentaux, et que l'objectif central des systèmes d'aide au revenu doit être de sortir les personnes de la pauvreté et de leur permettre de vivre dans la dignité » (Parlement européen, 2010). D'où la demande du Parlement européen de mise en place, dans tous les États membres, de politiques de revenu minimum comme instrument de lutte contre la pauvreté, avec la réapparition explicite de l'objectif de « niveau de vie décent » pour tous, entendu (comme chez Pierre Laroque ou Joseph Wresinski) comme un « revenu minimum [...] en sus d'une garantie d'accès à des services de qualité et à des politiques actives du marché du travail » ; « le droit à une aide sociale » comme « droit fondamental » ; « des systèmes de revenu minimum adéquat » qui « aident les personnes à vivre dans la dignité, soutiennent leur pleine participation à la société et garantissent leur autonomie tout au long de leur vie » (2017)⁷². En 2019, le Conseil économique et social européen a lui aussi adopté un Avis manifestant que :

« les systèmes de revenu minimum décent bénéficient non seulement aux personnes dans le besoin mais aussi à la société entière. Ils garantissent le maintien en activité au sein de la société des personnes qui en ont besoin, les aident à renouer avec le monde de l'emploi et leur permettent de vivre dans la dignité. Les revenus minimums décents sont indispensables pour obtenir une société plus égalitaire, constituent la vraie base de la protection sociale et assurent la cohésion sociale, qui est bénéfique pour toute la société » (« Pour une directive-cadre européenne relative à un revenu minimum »).

Les institutions de l'Union européenne naviguent donc entre les écueils constitués par les réticences des États-membres, jaloux de leurs prérogatives salariales et attachés au maintien d'un large volet d'emplois précaires ; elles n'en ont pas moins clairement contribué à élargir la notion de décence et à faire le lien, on va le voir, avec les objectifs de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de l'ONU.

Le « travail décent », clé de l'aggiornamento de l'OIT (années 1990-2000)

L'Organisation internationale du travail (OIT) avait en effet, dès le préambule de sa Constitution (1919), appelé à « la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence *convenables* », i.e. en harmonie avec le niveau de développement d'une société considérée. Il faudra cependant attendre 1970 pour que soit précisée la notion de salaire minimum : il doit couvrir ce qui a trait aux « besoins des travailleurs et de leur famille, eu égard au

71. *Ibid.*

72. Rapport sur les politiques en matière de revenu minimum, 2017.

niveau général des salaires dans le pays, au coût de la vie, aux prestations de sécurité sociale et aux niveaux de vie comparés d'autres groupes sociaux »⁷³.

Depuis les années 1990, la notion de « travail décent » y devient nodale⁷⁴, au cœur de la rénovation d'une organisation embourbée dans une crise tout à la fois identitaire (contexte de chute du communisme et de libéralisation des échanges dans le cadre de la mondialisation) et interne (paralyse de l'institution sur la clause sociale, qui ressurgit en 1995 à la suite de la création de l'Organisation mondiale du commerce⁷⁵). En mars 1998, l'OIT se dote d'un nouveau directeur général, Juan Somavia, personnage-clé du Sommet pour le développement social de Copenhague (1995). Il ambitionne de faire de l'OIT un acteur central dans la dimension sociale de la mondialisation et un précurseur de la refonte du système multilatéral. Les priorités de l'organisation sont redéfinies autour de quatre objectifs, présentés dans le rapport annuel de juin 1999 : promotion des normes et droits au travail, emploi, protection sociale, dialogue social – leur réalisation conjointe définissant le « travail décent [...], dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité ».

La notion n'est pas entièrement neuve : on trouve déjà dans les années 1930 aux États-Unis, durant la Grande Dépression, l'idée de « *decent job* » (« emploi décent »). Il s'agit toutefois désormais non plus « d'emploi » mais de « travail », pour englober l'ensemble des travailleurs. Après avoir hésité avec le terme de « travail digne », celui de « décent » est retenu comme traduisant mieux le socle de droits communs à toutes les sociétés. Cette notion a toutefois été critiquée, notamment pour son flou définitionnel et son « caractère minimaliste » (elle « peut simplement signifier le contraire d'indécent, c'est-à-dire le niveau du strict minimum »⁷⁶).

Elle rencontre le concept de « sécurité humaine », lancé en 1994 par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)⁷⁷. Somavia est en effet convaincu de l'interdépendance entre insécurité sociale (pauvreté) et insécurité civile (instabilité politique). Le « travail décent » vise donc à lutter contre la pauvreté par la réalisation du plein-emploi productif (pour que travail décent il y ait, encore faut-il qu'il y ait emploi), assorti de « rémunérations adaptées » (permettant au travailleur de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille, au contraire du travail paupérisant) et « d'emplois d'une qualité acceptable » (par la mise en place de systèmes de protection sociale). À partir de 2001, cinq indicateurs de travail « indécent » sont sélectionnés : faible rémunération horaire, excès d'heures de travail, taux de chômage élevé, déséquilibre dans les taux d'activité hommes/femmes, taux de retraités sans pension ; ils seront par la suite affinés et complexifiés, pour mieux tenir compte des spécificités nationales.

73. *Ibid.*

74. Louis M., 2011, *L'Organisation internationale du travail et le travail décent. Un agenda social pour le multilatéralisme*, Paris, L'Harmattan.

75. Et qui oppose globalement les délégués des pays industrialisés, soucieux d'endiguer la « concurrence déloyale » des bas salaires des pays en voie de développement, et ces derniers pays, où ne prévalent pas encore les normes internationales du travail mais soucieux de contrer les velléités protectionnistes des pays dits déjà « développés » ; fin 1996, l'OMC donne finalement raison aux pays en voie de développement.

76. *Ibid.*, p. 47.

77. Appréhendant la sécurité comme un phénomène global de sept composantes : alimentaire, sanitaire, environnementale, politique, économique, individuelle et communautaire.

La notion rencontre aussi, dans les années 2000, les aspirations de la société civile internationale, qui se mobilise *via* la campagne « Travail décent, vie décente » organisée à partir de 2005 par une coalition de syndicats internationaux et d'ONG, « l'Alliance pour le travail décent ». Celle-ci, née du Forum social mondial de Porto Alegre (2005) et du manifeste « Travail décent : le cœur d'une mondialisation juste », lance notamment en 2007, lors du Forum social mondial de Nairobi, la campagne « Travail décent, vie décente ! » puis organise le 7 octobre 2008 la première « journée mondiale du travail décent ».

L'ONU et la « décence »

Dans ce contexte dynamique, l'ONU poursuit elle aussi son appropriation de la notion. En 1995, elle fait du « *living wage* » une pièce centrale de sa campagne mondiale de lutte contre la pauvreté. La notion de « travail décent » est, quant à elle, intégrée dans le rapport présenté en 2000 par Kofi Annan (préconisant de donner « aux jeunes partout dans le monde une chance réelle de trouver un travail décent et utile ») puis en 2005, grâce au travail diplomatique de Somavia, dans les Objectifs du millénaire pour le développement⁷⁸. Depuis 2005, l'objectif du « travail décent » fait l'objet d'au moins une résolution par an, dans le cadre de l'assemblée générale de l'ONU ou de l'ECOSOC⁷⁹. En 2006, l'ONU pose dans ses principes directeurs que « tous ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté ont le droit à un travail décent, digne, productif, sûr et convenablement rémunéré ». En 2008, l'ECOSOC adopte sa première résolution en faveur de la « promotion du plein-emploi et du travail décent pour tous » comme centrale dans les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté - avec un rôle d'accélérateur joué par la crise financière et économique de 2007-2008, et l'accent mis par les gouvernements sur les politiques d'emploi.

Qu'est-ce donc qu'une « vie décente » et un « revenu décent » ?

Ces deux siècles d'histoire nous éclairent d'abord pour nous dire qu'à l'instar des niveaux de consommation et des seuils de pauvreté, la réponse est toute relative. Elle varie d'un pays à l'autre, d'une période à l'autre, d'un individu à l'autre (pour ceux qui font vœu de pauvreté et de dépouillement, tels les ordres monastiques et mendiants ou les ermites, le seuil de l'indécence peut sans doute ne jamais être atteint) et, surtout, selon ceux qui s'expriment - qu'ils visent plutôt la survie, ou la vie (éducative, sociale, civique...), des individus : qu'ils soient, souvent corrélativement, tenants d'une vitalisation de l'économie par des salaires très bas et concurrentiels ou, au contraire, plus élevés permettant un meilleur accès à la consommation, à l'éducation et la formation, ainsi qu'aux diverses formes d'épanouissement et de bien-être conçus comme des facteurs de paix sociale et de sécurité civile. La décence renvoie donc aussi en creux à la dimension pluridimensionnelle de la pauvreté, aujourd'hui reconnue et étudiée. Pour ceux qui la subissent, l'indécence est, en outre, intimement liée aux expériences de privation et de manque, associées aux sentiments de honte, d'humiliation et d'indignité. On peut à cet égard citer une réunion d'ATD Quart Monde dès 1964 : « de l'extérieur », les besoins des plus

78. Pour ce paragraphe, voir Louis M., *op. cit.*

79. Conseil économique et social des Nations unies.

démunis sont perçus comme « matériels (travail, logement, nourriture, vêtements) », ainsi qu'en termes d'éducation et d'hygiène ; mais « de l'intérieur », les volontaires découvrent avant tout une soif « de dignité », de « pouvoir assumer soi-même ses rôles familiaux et sociaux », un « besoin de sécurité (confiance en soi, confiance dans les autres) [...et] de relations humaines », une avidité « de participation à la société globale »⁸⁰. Un quart de siècle plus tard, diffusant le rapport au Conseil économique et social de son fondateur, l'association ne dira pas autre chose : « Le droit à la vie n'est pas le droit de ne pas mourir de faim, mais le droit d'avoir les moyens de vivre dans la dignité ». Celle-ci étant entendue dans une triple composante : « sécurité » (avoir un logement décent, pouvoir se soigner, disposer de ressources suffisantes et régulières, pouvoir travailler), « apprentissages » (acquérir des savoir-faire, comprendre les causes de l'exclusion sociale, connaître les droits de l'Homme et y accéder) et « projets » (pour soi, sa famille et les autres ; participer à la société ; bénéficier des accompagnements nécessaires)⁸¹. Accéder à la décence et la dignité passe par le refus d'être « un rassemblement de mendiants et d'assistés » - ce à quoi la société comme les pouvoirs publics confinent pourtant trop souvent d'un côté, tout en le récusant politiquement de l'autre.

La traversée de ces deux siècles montre aussi une indéniable progression des grands textes (nationaux, européens et internationaux) vers une conception extensive de la décence, bien au-delà des besoins de survie ; incluant également le logement (*décent*), le travail (*décent*), la santé, les besoins éducatifs et sociaux, les moyens de la participation civique, la poursuite du bien-être et le maintien de la dignité.

L'écart n'en reste pas moins patent entre ces postulats et la réalité : un budget permettant la réalisation de ces conditions de décence est en pratique très supérieur au « minimum décent » considéré sous l'angle des minima sociaux ou de Terra Nova. D'où l'importance de ce travail de l'Onpes, sur le modèle déjà expérimenté dans les pays anglo-saxons : en calculant minutieusement ce qui est nécessaire à une famille pour assurer non seulement sa survie, mais aussi les moyens d'une vie familiale, professionnelle et sociale minimale et en bonne santé, l'Observatoire pointe l'irréalisme, voire l'inanité, d'un « revenu décent » fixé au niveau des minima sociaux ou même du seuil de pauvreté. Qu'on garde en mémoire trois seuils schématiques pour entrevoir le chemin qui reste à parcourir : 500 euros, plancher de l'aide sociale ; 1 000 euros, seuil de pauvreté ; 1 500 euros, « revenu décent » calculé par l'Onpes pour une personne seule et Smic brut⁸².

Il nous revient donc d'être conscients que le principe séculaire de seuils ne désincitant pas au travail, qui relève de logiques économiques et politiques certes compréhensibles et pour partie (mais pour partie seulement) entendables, induit en pratique une vie de privations chez près de 45 % de la population, d'une part. Et que ce principe est, d'autre part, miné à sa racine : le devoir de chacun de contribuer dans la mesure de ses forces ne peut tenir qu'accompagné de sa condition même, i.e. que la société soit en mesure de procurer à tous un travail - ce qui

80. A-ATDQM, 00441/01, Compte rendu de réunion « Notre volontariat répond-il aux besoins des familles ? », Intervention de Francine de la Gorce, 25/05/1964.

81. Fayard D. (volontaire ATD), 1988-1, « Le sentiment d'être égal en dignité », *Revue Quart Monde*, n°126, (consultable en ligne).

82. Le RSA est aujourd'hui de 550 euros par mois pour une personne seule ; le seuil de pauvreté de 1 026 euros à 60 % du revenu médian ; selon l'Onpes, la réponse aux besoins fondamentaux et sociaux de base nécessitait, en 2015, un revenu de 1 424 euros en ville moyenne ; le smic brut est de 1 521 euros.

est aujourd'hui très loin d'être le cas. L'incitation au travail par modicité des allocations est donc en pratique une inanité, car décalée des véritables problèmes⁸³.

Enfin, la double dimension de la décence, tout à la fois objective (atteinte de seuils de non-privation) et subjective (dignité, capacité à subvenir par soi-même à ses besoins), interroge en creux l'assistance, pour beaucoup nécessaire à l'atteinte d'un seuil minimal de revenus, de santé et de logement, mais génératrice de honte et d'humiliation – une prestation d'aide sociale n'étant jamais une simple somme d'argent, mais également un statut social, différencié d'ailleurs selon la prestation, qui confère voire assigne une identité⁸⁴. Dit autrement, l'aide sociale apporte d'une main à la décence ce qu'elle lui retire de l'autre. D'où la complexité, voire l'inextricabilité, de la notion dans le champ de la dépendance (handicap, grand âge). Dans celui de la pauvreté-précarité en revanche, la solution est connue : elle est ce que l'OIT s'est attachée à définir comme « travail décent », base de la satisfaction des besoins des hommes et de leur dignité.

83. Parmi les multiples ouvrages consacrés à l'explication de cette question, voir en particulier Clerc D. et Dolle M., 2016, *Réduire la pauvreté. Un défi à notre portée*, Paris, Les Petits Matins/Alternatives économiques et Colombi D., 2019, *Où va l'argent des pauvres ?*, Paris, Payot.

84. Par exemple, les chômeurs de longue durée ont des droits de meilleure qualité que les allocataires du RSA alors que le niveau de la prestation est le même, mais leur stigmatisation sociale est moindre ; l'échec du RSA-activité a illustré combien les personnes en emploi ne s'identifient pas à des pauvres demandant des aides sociales, mais à des travailleurs mal payés (voire exploités), d'où un taux de non-recours important, et un meilleur recours en passant à la prime d'activité détachée du RSA.



La revendication d'un niveau de vie ou d'un revenu décents dans les textes fondateurs de la Sécurité sociale (1944-1946)

Par Michel Borgetto - Membre de l'Onpes et membre du comité scientifique du CNLE- Université Panthéon-Assas

« Qu'est-ce donc que la Sécurité sociale ? Je crois qu'on peut la définir ainsi : la garantie donnée à chacun qu'il disposera en toutes circonstances d'un revenu suffisant pour assurer à lui-même et à sa famille une existence décente... »

Pierre Laroque

Discours prononcé le 23 mars 1945 à l'École nationale d'organisation économique et sociale

Si l'idée selon laquelle il conviendrait que chacun dispose d'un revenu ou d'un niveau de vie suffisant pour pouvoir mener une existence décente fait partie intégrante - et ce, de longue date - de l'histoire des idées politiques⁸⁵, ce n'est cependant qu'assez récemment qu'elle a émergé sur la scène juridique nationale.

Certes, dans les premières années de la Révolution française, fut bien affirmé - non seulement dans les débats mais aussi dans les textes⁸⁶ - le droit pour tout homme d'obtenir aide et secours de la société en cas de besoin⁸⁷ ; mais outre qu'il ne trouvait surtout à s'appliquer qu'à l'égard des indigents incapables de travailler (enfants, vieillards, infirmes...), ce droit ne fut nullement conçu, alors, comme un droit à un niveau de vie ou à un revenu « décents » ;

85. V. *supra*, l'étude de Brodiez-Dolino A.

86. V. par exemple l'article 21 de la déclaration du 24 juin 1793 : « les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler » ; v. aussi les lois des 19 mars et 28 juin 1793, des 24 vendémiaire, 22 floréal et 23 messidor an II : sur tous ces points, v. notamment Borgetto M., 1993, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, pp. 143 et s.

87. V. par exemple les rapports du Comité de mendicité : « Tout homme en naissant a droit à la protection et aux secours de la société. Ce droit lui est dévolu dans le lieu où il naît (...) ; là où il existe une classe d'hommes sans subsistances, là il existe une violation des droits de l'humanité, là l'équilibre social est rompu » (Archives parlementaires, annexe à la séance du 31 août 1790, p. 458 et p. 438, T. 18) ; « chaque homme ayant droit à sa subsistance, la société doit pourvoir à la subsistance de tous ceux de ses membres qui pourront en manquer, et cette secourable assistance (...) est pour la société une dette inviolable et sacrée » (Archives parlementaires, annexe à la séance du 6 juin 1790, p. 126, T. 16).

il fut conçu, en réalité, comme un droit minimal, c'est-à-dire comme un droit limité à ce qui est strictement nécessaire à la subsistance de l'individu⁸⁸.

Un demi-siècle plus tard, sous la Seconde République, il en alla de même : contrairement à ce que leurs adversaires feignirent alors de croire pour mieux les discréditer⁸⁹, il est clair que tant le droit à l'assistance que le droit qui fut au cœur du débat constitutionnel de 1848 - à savoir le droit au travail - ne furent aucunement posés, par leurs partisans, comme ayant pour but ou pour effet de garantir à leur titulaire un revenu « décent » ; en plaidant activement pour leur reconnaissance, ces derniers avaient en l'occurrence un objectif beaucoup plus modeste : permettre là encore aux plus démunis de survivre grâce à la fourniture d'une aide minimale⁹⁰...

Au tournant du 20^e siècle, lorsque seront adoptées les grandes lois d'assistance qui consacreront le principe d'une obligation à la charge de la société et d'un droit corrélatif au profit de l'individu, les mêmes principes prévalurent : si, en 1905 et en 1913, notamment, le législateur reconnut d'une part, aux « vieillards, infirmes et incurables » dans le besoin, d'autre part, aux « familles nombreuses nécessiteuses » le droit de bénéficier d'une aide de la collectivité, cette aide fut calculée, là encore, au plus juste de manière à ne permettre à ses bénéficiaires que de... simplement subsister⁹¹.

Aussi faut-il attendre la période qui précède et suit immédiatement la fin de la Seconde Guerre mondiale - le « moment 1944-1946 » - pour voir la revendication d'un revenu ou d'un niveau de vie décent faire irruption sur la scène politico-juridique nationale. De manière plus précise, c'est à la faveur de deux événements fondateurs que cette revendication va s'exprimer : l'élaboration et la mise en place du « plan français de sécurité sociale » (*Section 1*) d'abord ; puis, la discussion et l'adoption de la Constitution de la Quatrième République (*Section 2*).

88. V. par exemple Comité de mendicité, Archives parlementaires, annexe à la séance du 12 juin 1790, p. 183-184, T. 16 : « l'homme secouru par la nation et qui est à sa charge doit se trouver dans une condition moins bonne que s'il n'avait pas besoin de secours et qu'il pût exister par ses propres ressources »...

89. Sur ce point, v. notamment Borgetto M., *La notion de fraternité...* (*op. cit.*), p. 280 et s.

90. V. par exemple - parmi quantité d'autres propos allant dans le même sens - l'intervention de Glais-Bizoin, *in* Compte rendu des séances de l'Assemblée nationale constituante, séance du 24 septembre 1848, p. 24, T. IV : « on a usé et abusé des mots droit au travail ; on nous a dit que cette formule donnait un droit à chaque travailleur d'exiger du travail suivant sa profession (...). Telle n'a jamais été celle des partisans du droit au travail (...). Le droit au travail, pour nous, c'est le droit à l'existence pour tout homme qui meurt de faim sur le territoire de la République. C'est ainsi que doit se formuler dans sa plus grande simplicité l'expression du droit au travail : c'est le droit au strict nécessaire, à l'existence » ; quant au droit à l'assistance (que la constitution du 4 novembre refusa, *in fine*, de reconnaître), le premier projet de constitution déposé à l'Assemblée le 19 juin 1848 le définit en ces termes : « le droit à l'assistance est celui qui appartient aux enfants abandonnés, aux infirmes et aux vieillards, de recevoir de l'État des moyens de subsister »...

91. V. par exemple l'art. 20 de la loi du 14 juillet 1905 et l'art. 3 de la loi du 14 juillet 1913.

La revendication d'un niveau de vie ou d'un revenu décents dans le « plan français de sécurité sociale »

Pour prendre la mesure exacte de cette revendication, il convient tout d'abord de rappeler le contexte général dans lequel s'inscrit l'élaboration du plan français de sécurité sociale, qui était alors plus que favorable à ladite revendication. Ensuite, d'exposer la philosophie d'ensemble qui présida à la mise en place de ce plan : philosophie au sein de laquelle cette dernière occupa assurément une position privilégiée.

Le contexte général

Les éléments qui caractérisent ce contexte général sont de deux ordres : ils sont liés aussi bien au contexte international que national.

– Le contexte international

Sans doute serait-on tenté d'évoquer ici le célèbre rapport Beveridge paru le 1^{er} décembre 1942, son auteur n'ayant pas manqué d'indiquer, à plusieurs reprises, que le système de protection dont il préconisait la mise en place n'avait d'autre but que de « mettre l'homme à l'abri du besoin » : ce qui pourrait donner à penser que Beveridge faisait sienne la revendication d'un revenu ou d'un niveau de vie « décents »⁹². En réalité, les principes qui étaient mis en avant dans ce rapport se révélaient assez largement étrangers à une telle revendication ; à ceci une raison simple : soucieux de ne pas décourager l'épargne personnelle, Beveridge entendait que le système de protection consacre les principes d'universalité et d'uniformité, c'est-à-dire consacre « le principe suivant lequel l'assurance sociale doit garantir une allocation d'un taux bas sans rapport avec les revenus antérieurs, en contrepartie d'une contribution faible imposée à tous »⁹³ ...

Beaucoup plus que celles développées dans le rapport Beveridge, ce sont plutôt les idées contenues dans plusieurs déclarations ou recommandations d'organismes internationaux préconisant le développement de systèmes nouveaux et étendus de protection sociale qui méritent ici de retenir l'attention.

Tel est le cas, bien évidemment, de la célèbre Déclaration de Philadelphie adoptée le 10 mai 1944 dans le cadre de la Conférence générale de l'Organisation internationale du travail (OIT, 26^e session)⁹⁴ : certes, ce texte ne reconnaît pas explicitement le droit pour toute personne de disposer de ressources lui assurant une existence décente ; néanmoins, l'objectif qu'il assigne à l'OIT tend peu ou prou - *via* notamment la référence au niveau de vie - vers une telle reconnaissance : la Déclaration n'hésitant pas à affirmer l'obligation, pour l'OIT, de seconder la mise en œuvre d'un certain nombre de programmes propres à garantir notamment « la plénitude de l'emploi et l'élévation des niveaux de vie (...) ; un *salairé minimum vital*

92. Sur ce rapport, v. notamment Kerschen N, 1995, L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945, *Revue française de science politique*, p. 570 et s. et, du même auteur, 1995, La doctrine du rapport Beveridge et le plan français de sécurité sociale, *Droit ouvrier*, p. 415.

93. Beveridge W., *Social insurance and allied services*, cité in Nicole Kerschen, *L'influence du rapport Beveridge... (op. cit.)*, p. 591.

94. Sur ce texte, v. not. Supiot A., 2010, *L'esprit de Philadelphie, la justice sociale face au marché total*, Seuil.

pour tous ceux qui ont un emploi et ont besoin d'une telle protection (...); l'extension des *mesures de sécurité sociale* en vue d'assurer un *revenu de base* à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection, ainsi que des soins médicaux complets »⁹⁵.

Tel est le cas, également, de la recommandation n° 67 adoptée en 1944 par l'OIT concernant la garantie des moyens d'existence, laquelle, y est-il indiqué, constitue « un élément essentiel de la sécurité sociale » : l'OIT précisant notamment que « tout régime de garantie des moyens d'existence devrait soulager le besoin et prévenir l'indigence, *en rétablissant jusqu'à un niveau raisonnable* les moyens d'existence perdus en raison de l'incapacité de travailler (y compris la vieillesse) ou d'obtenir un emploi rémunérateur ou en raison du décès du soutien de famille »⁹⁶ ...

– *Le contexte national*

Sur le plan national, ensuite, le contexte général - politique, économique, démographique... - est également très propice à la revendication d'un niveau de vie ou d'un revenu décents. Deux grands éléments jouent à cet égard un rôle décisif.

Premier élément : les promesses faites en la matière sous l'Occupation ainsi que, au-delà, le rapport de forces nouveau qui désormais prévaut sur le plan politique.

Les promesses sont celles contenues dans les divers textes et projets qui vont déboucher sur le « Programme d'action de la Résistance » élaboré par le Comité directeur du Mouvement de libération nationale et adopté par le bureau du Conseil national de la Résistance (CNR) le 28 février 1944 avant d'être définitivement validé le 15 mars suivant.

Que lit-on dans ces projets ? On y lit notamment que « la nouvelle organisation économique et sociale reconnaît à chacun le droit et donne à chacun les moyens (...) d'obtenir par son travail des *conditions d'existence décentes* (et) d'être protégé contre les risques sociaux par un régime de prévoyance et d'assistance qui *abolisse définitivement la misère* »⁹⁷ ...

Qu'affirmait-on au juste dans le programme du CNR dont l'un des promoteurs du plan français de sécurité sociale, Pierre Laroque, reconnaîtra sans peine l'influence décisive qui fut alors la sienne ?⁹⁸ On y affirmait notamment la nécessité à la fois de procéder à « un ajustement important des salaires (et de garantir) un niveau de salaires et de traitements qui assure à chaque travailleur et à sa famille, la sécurité, *la dignité et la possibilité d'une vie pleinement humaine* » ; d'instaurer « un *plan complet de sécurité sociale* visant à assurer à tous les citoyens des *moyens d'existence* dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer

95. C'est nous qui soulignons ; ce texte, intitulé « Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du travail », allait devenir la Charte de cette Organisation.

96. C'est nous qui soulignons.

97. Premier projet de programme commun en date du 12 juillet 1943, reproduit in Andrieu C., 1984, *Le programme commun de la Résistance (des idées dans la guerre)*, Les Éditions de l'Érudit, p. 141-142 (c'est nous qui soulignons) ; v. aussi, dans le même sens et avec une formulation très proche voire identique, Première Charte de la Résistance adoptée par le CNR en janvier 1944, reproduit in Andrieu C., *Le programme commun... (op. cit.)*, p. 152.

98. En ce sens, v. Pierre Laroque, entretien du 2 mars 1981, in Gibaud B., 1986, *De la Mutualité à la Sécurité sociale (conflits et convergences)* Les Éditions ouvrières, p. 125: « en septembre 1944, Alexandre Parodi, qui était un de mes collègues et amis, m'a demandé de prendre la direction des assurances sociales. J'ai accepté à la condition que cela soit pour mettre en œuvre un plan français de sécurité sociale *dans l'esprit des indications du Conseil national de la Résistance* » (c'est nous qui soulignons).

par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État » ; et de fournir une retraite permettant aux vieux travailleurs de *finir dignement* leurs jours »⁹⁹... Quant au rapport de forces nouveau, il se révèle bien évidemment très favorable : les courants hostiles à ce dernier étant sortis sensiblement affaiblis de la guerre (le patronat et la Mutualité notamment) tandis qu'à l'inverse, ceux qui lui sont favorables ont désormais le vent en poupe (CGT et PCF, SFIO ou encore MRP).

Deuxième élément : la situation alarmante dans laquelle se trouve le pays à la Libération. Sur le plan démographique, c'est le mauvais état physique de la population française, dû aux conditions de vie sous l'Occupation et, au-delà, la nécessité d'encourager la reconstitution du capital humain de la Nation : ce qui impose de consentir un effort particulier sur le plan sanitaire et familial. Sur le plan économique et social, c'est le sort peu enviable réservé à nombre de personnes âgées, lesquelles étaient pour partie d'entre elles ruinées par les dépréciations successives de la monnaie : ce qui oblige à repenser la politique d'ensemble à mener en faveur de la vieillesse.

Autant dire que la conjugaison de ces différents éléments liés au contexte tant national qu'international militait fortement en faveur d'une réorientation voire d'une refonte totale tant des institutions que de la politique sociale du pays : réorientation et refonte qu'entendront mener à bien - avec pour objectif affiché de garantir à chacun un niveau de vie ou un revenu décents - les promoteurs du plan français de sécurité sociale.

Le plan français de sécurité sociale

La mise en place du plan français de sécurité sociale est le fruit d'un processus qui fit intervenir successivement l'administration sous la houlette de Pierre Laroque ; une commission chargée de donner au gouvernement un avis sur le projet d'ordonnance ; une commission qui rédigea un rapport connu sous le nom de « rapport Mottin » ; une demande d'avis présentée par Alexandre Parodi à l'assemblée consultative provisoire en date du 5 juillet 1945 ; un rapport de Georges Buisson à cette même assemblée en date du 24 juillet suivi d'un débat survenu le 31 juillet¹⁰⁰.

Processus dont on ne peut rendre compte qu'en se penchant, d'une part sur son point de départ, à savoir les idées-forces auxquelles adhèrent les « pères fondateurs » du plan ; d'autre part, sur son point d'arrivée, à savoir l'adoption de l'ordonnance du 4 octobre 1945 relative à l'organisation de la sécurité sociale.

– *Les idées-forces des « pères fondateurs »*

Sans doute, l'élaboration et la mise en place du plan français de sécurité sociale ne sauraient-elles être mises au crédit d'une seule personne, en l'occurrence - ainsi qu'on a parfois tendance à le faire - Pierre Laroque : ce plan devant se saisir à l'évidence comme une œuvre collective, à laquelle participèrent activement un grand nombre d'acteurs, qu'il s'agisse de

99. C'est nous qui soulignons. Les deux textes de février et mars 1944 sont reproduits in Andrieu C., *Le programme commun...* (*op. cit.*), p. 154 et s. et p. 168 et s. ; sur ce point, v. aussi Michel H. et Mirkine-Guetzévitch B., 1954, *Les idées politiques et sociales de la Résistance*, PUF; Valat B., 1994, *Résistance et Sécurité sociale (1941-1944)*, *Revue historique*, n° 592 p. 395 et s.

100. Sur ce point, v. not. Barjot A. (Dir.), 1997, *La Sécurité sociale. Son histoire à travers les textes (1945-1981)*, T. III, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale.

hauts fonctionnaires (Pierre Laroque), de ministres (Alexandre Parodi, Ambroise Croizat), de syndicalistes (Georges Buisson) ou encore de divers autres intervenants moins connus¹⁰¹. Il n'en demeure pas moins - quel que soit par ailleurs le nombre de « pères fondateurs » que l'on peut à bon droit identifier - que c'est probablement dans les écrits et discours de Pierre Laroque que l'on peut trouver l'exposé le plus précis, complet et synthétique des idées-forces formant l'ossature de ce plan.

Le discours qu'il prononça le 23 mars 1945 à l'École nationale d'organisation économique et sociale se révèle, à cet égard, aussi exemplaire qu'instructif¹⁰².

S'interrogeant sur la manière dont on pourrait définir la sécurité sociale, Laroque établit en effet d'emblée un lien très étroit entre celle-ci et l'existence d'un revenu ou d'un niveau de vie décent¹⁰³ : « qu'est-ce donc que la sécurité sociale ?, se demande-t-il. Je crois qu'on peut la définir ainsi : la garantie donnée à chacun qu'il disposera en toutes circonstances d'un *revenu suffisant* pour assurer à lui-même et à sa famille une *existence décente*, ou à tout le moins un *minimum vital* »¹⁰⁴.

Grâce à cette garantie, estime Laroque, il sera possible, sinon de mettre un terme à la lutte des classes, du moins d'atténuer les tensions existant entre elles *via* la réduction des inégalités : « la sécurité sociale répond ainsi à la préoccupation fondamentale de débarrasser les travailleurs de la hantise du lendemain, de cette hantise du lendemain qui crée chez eux un constant complexe d'infériorité, qui arrête leurs possibilités d'expansion et qui crée la distinction injustifiable des classes entre les possédants, qui sont sûrs d'eux-mêmes et de leur avenir, et les non-possédants, constamment sous la menace de la misère ».

L'objectif, on le voit, est ambitieux et radical : en instituant la sécurité sociale, soutient Laroque, il ne s'agit pas seulement de perfectionner les *instruments techniques* susceptibles de mieux protéger le travailleur ; il s'agit aussi et avant tout de mettre en œuvre une *politique d'ensemble* génératrice d'un nouvel ordre social : « le plan de sécurité sociale, affirmera-t-il avec force, ne tend pas uniquement à l'amélioration de la situation matérielle des travailleurs ;

101. Sur ce point, v. notamment Assemblée nationale constituante, séance du 8 août 1946, intervention d'Ambroise Croizat, p. 94 : « le plan de sécurité sociale est une réforme d'une trop grande ampleur, d'une trop grande importance pour la population de notre pays pour que quiconque puisse en réclamer la paternité exclusive (...). L'ordonnance du 4 octobre 1945 (...) a été le produit d'une année de travail au cours de laquelle des fonctionnaires, des représentants de tous les groupements et de toutes les organisations intéressées, des membres de l'Assemblée consultative provisoire (...) ont associé leurs efforts » ...

102. Sur ce point, v. notamment Borgetto M., Commentaire du discours de Pierre Laroque prononcé le 23 mars 1945 à l'École nationale d'organisation économique et sociale, in Mastor W., Benetti J., Egéa P., Magnon X. (Dir.), 2017, *Les Grands discours de la culture juridique*, Dalloz, pp. 131-145 (discours reproduit dans cet ouvrage ainsi que dans la *Revue française des affaires sociales*, 2008, 1, p. 151 et s.).

103. L'établissement d'un tel lien sera au demeurant constamment réaffirmé par Pierre Laroque : en ce sens, v. par exemple Laroque P., 1948, « De l'assurance sociale à la sécurité sociale », *Revue internationale du travail*, LXII, n° 6, reproduit in *Bulletin d'histoire de la Sécurité sociale*, p. 229, n° spéc. 2005/2006 : « la sécurité sociale veut être la garantie donnée à tous qu'ils auront toujours de quoi vivre *dans des conditions décentes*, quelles que soient les circonstances » (c'est nous qui soulignons).

104. Pierre Laroque, Discours prononcé le 23 mars 1945 à l'École nationale d'organisation économique et sociale, (c'est nous qui soulignons) ; certes, en admettant que la sécurité sociale puisse ne déboucher, le cas échéant, que sur l'existence d'un *minimum vital*, Laroque, il est vrai, aboutit à rendre son propos quelque peu ambigu voire incohérent... : le minimum vital n'étant nullement synonyme, bien entendu, de niveau de vie ou de revenu *décents*... Mais cette référence équivoque au minimum vital ne saurait néanmoins voir son importance exagérée : d'une part, parce que Laroque évitera soigneusement, par la suite, de la reprendre ; d'autre part, et surtout, parce qu'il n'assignera d'autre fonction au salaire que de permettre à son bénéficiaire de vivre... dans des conditions *décentes* (v. *infra*).

(il tend) surtout à la création d'un ordre social nouveau dans lequel les travailleurs aient leurs pleines responsabilités »¹⁰⁵.

Comment atteindre un tel objectif ? La réponse est claire : en appréhendant la Sécurité sociale comme « un élément (d')une politique d'ensemble beaucoup plus vaste »¹⁰⁶, incluant - outre une politique de santé et de prévention, notamment des accidents du travail et des maladies professionnelles ou encore une politique de redistribution des richesses tendant à adapter les ressources de chaque individu et de chaque famille aux besoins de cet individu et de cette famille¹⁰⁷ - une politique économique novatrice orientée vers le plein-emploi et l'amélioration des conditions de travail¹⁰⁸ : « la sécurité sociale prise dans son sens le plus large doit (...) d'abord fournir à tous les hommes et à toutes les femmes en état de travailler un *emploi rémunérateur*. Elle commande l'élimination du chômage », affirme Laroque ; mais pour qu'il en aille ainsi, c'est-à-dire pour « que l'emploi dont disposera chaque travailleur lui fournisse des *ressources suffisantes* », il convient de régler le problème du salaire : problème d'autant plus délicat à régler que « la détermination du taux (de celui-ci) est commandée par toutes sortes de facteurs, tant économiques que sociaux ».

Là encore, Laroque se montre catégorique ; il n'hésite pas à établir un lien très étroit entre la sécurité sociale et l'existence d'un revenu ou d'un niveau de vie décent : « sous l'angle de la sécurité sociale, le salaire doit être déterminé en fonction des besoins, il doit assurer à chacun, à chaque travailleur les moyens de faire vivre *dans des conditions décentes* toute sa famille »¹⁰⁹ ...

Or, loin de faire œuvre originale et inédite, Laroque ne fait que traduire, au contraire, l'opinion générale ou, si l'on préfère, « l'esprit du temps » : ce que confirment clairement tant le processus d'adoption que l'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945.

– *L'ordonnance du 4 octobre 1945*

Tout au long du processus qui conduisit à la publication de l'ordonnance du 4 octobre, on constate, en effet, un assez large consensus¹¹⁰ sinon toujours sur les modalités de mise en œuvre du plan, du moins sur les objectifs poursuivis par celui-ci, à savoir permettre aux travailleurs de mener une existence « décente ».

105. Laroque P., 1946, « Le plan français de sécurité sociale », *Revue française du travail*, 1, p. 13.

106. Laroque P., 1993, *Au service de l'homme et du droit. Souvenirs et réflexions*, p. 197, Comité d'histoire de la Sécurité sociale, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale.

107. Laroque P., De l'assurance sociale à la Sécurité sociale (op. cit.), p. 243-244.

108. V. dans le même sens Laroque P., De l'assurance sociale à la Sécurité sociale (op. cit.), p. 229 : « prise en son sens large, la sécurité sociale implique donc la sécurité de l'emploi, elle implique la sécurité des gains, elle implique la sécurité de la capacité de travail et par là une organisation sanitaire et une organisation de prévention aussi parfaites que possible, elle implique aussi l'attribution de revenus de remplacement à ceux qui sont privés du revenu de leur travail. C'est donc à la fois une politique de l'emploi, une politique des salaires, une politique de la santé publique, une politique des revenus individuels et familiaux ».

109. Pierre Laroque, Discours prononcé le 23 mars 1945 (précité) (c'est nous qui soulignons) : de là, d'ailleurs, l'importance décisive qu'attachait Pierre Laroque à l'intégration des allocations familiales dans le système de sécurité sociale : « c'est pour-quoi, au taux du salaire, se rattache très directement le problème des allocations familiales, qui est, lui aussi, un des aspects du problème de la sécurité sociale » ...

110. Exception faite, cependant, de certains acteurs : démocrates-chrétiens, représentants de la mutualité, du patronat, etc. : sur ce point, v. notamment Galant H., *Histoire politique de la Sécurité sociale française*, Cahiers de la FNSP, 1955 ; Valat B., 2001, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967)*. L'État, l'institution et la santé, Economica.

Présent dans le rapport sur le projet d'ordonnance rédigé en juin 1945 par Pierre Laroque¹¹¹, ainsi que dans la demande d'avis présentée par le ministre Alexandre Parodi à l'assemblée consultative provisoire le 5 juillet 1945¹¹², le lien étroit établi par Pierre Laroque entre sécurité sociale et niveau de vie ou revenu décents sera ainsi solennellement rappelé dans l'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre et ce, dans des termes qui seront très proches de ceux utilisés dans le discours du 23 mars 1945 : « la sécurité sociale », y est-il affirmé, « est la garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des *conditions décentes*. Trouvant sa justification dans un souci élémentaire de justice sociale, elle répond à la préoccupation de débarrasser les travailleurs de l'incertitude du lendemain, de cette incertitude constante qui crée chez eux un sentiment d'infériorité et qui est la base réelle et profonde de la distinction des classes entre les possédants sûrs d'eux-mêmes et de leur avenir et les travailleurs sur qui pèse, à tout moment, la menace de la misère ».

Comme on le voit, la sécurité sociale n'a ainsi nullement pour objectif, sur un plan strictement économique, de fournir à chacun un minimum vital ; sa visée est autrement plus ambitieuse : permettre à tous de vivre, en toutes circonstances, *dans des conditions décentes*... Visée qui, si elle ne manquera pas d'être réaffirmée dans le débat constitutionnel de 1946, ne sera cependant reprise que très partiellement dans la Constitution du 27 octobre 1946.

La revendication d'un niveau de vie ou d'un revenu décents dans l'œuvre constitutionnelle de 1946

La manière dont s'est déroulé le débat constitutionnel de 1946 est connue¹¹³ ; on sait que deux projets furent alors adoptés par le constituant ; le premier, voté par l'assemblée le 19 avril, s'ouvrait sur une déclaration des droits comprenant deux parties consacrées l'une aux « libertés », l'autre aux « droits sociaux et économiques » : projet qui fut rejeté au terme d'un référendum organisé le 5 mai suivant. Après l'élection d'une seconde assemblée, un nouveau texte fut élaboré et adopté par les citoyens : texte qui, s'il ne s'ouvrait plus que sur un simple préambule, énonçait néanmoins, comme « particulièrement nécessaires à notre temps », un certain nombre de « principes politiques, économiques et sociaux ».

111. Ce rapport est reproduit in *Bulletin d'histoire de la Sécurité sociale*, p. 39 et s., n° 44, 2001 : dans ce rapport, Pierre Laroque reprend dans ses grandes lignes la définition de la sécurité sociale donnée lors de son célèbre discours du 23 mars mais ne fait plus référence à l'idée d'un minimum vital : « la sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'en toute circonstance il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille *dans des conditions décentes* ».

112. Cette demande d'avis est reproduite in *Bulletin d'histoire de la Sécurité sociale*, p. 56 et s., n° 44, 2001 : elle reprend mot pour mot la définition donnée par Pierre Laroque dans son rapport de juin.

113. Sur ce point, v. Rivero J. et Vedel G., Les principes économiques et sociaux de la constitution : le préambule, *Collection Droit social*, 1947, fasc. 31, p. 13 et s. ou encore Pelloux R., Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, *Revue du droit public*, 1947, p. 347 et s.

La première Assemblée constituante

Pour prendre toute la mesure de l'œuvre accomplie par cette assemblée, il convient de se pencher tour à tour sur les idées développées lors du débat constitutionnel, puis sur les principes consacrés par le texte qui en fut issu : le projet du 19 avril 1946.

– Le débat constitutionnel

Comme on pouvait s'y attendre compte tenu des objectifs qui avaient été assignés à la sécurité sociale, le débat qui s'engagea fin novembre 1945, au sein de la commission chargée de rédiger un projet de texte (la Commission de la Constitution) avant de se poursuivre, à partir de mars 1946, devant l'assemblée constituante élue le 21 octobre 1945, ne manqua pas de se référer, lui aussi, et ce à plusieurs reprises, au droit pour chacun de bénéficier d'un revenu ou d'un niveau de vie décents.

C'est d'entrée de jeu, c'est-à-dire dès que le rapporteur du projet entreprit d'exposer devant la Commission la philosophie générale ayant présidé à la rédaction du texte, que l'on trouve trace d'une telle référence.

La philosophie générale du projet résidait tout entière dans un constat on ne peut plus classique et banal dressé plus d'un siècle auparavant, à savoir que la liberté ne serait qu'un mot mystificateur et illusoire si elle demeurait purement formelle et abstraite et la démocratie politique ne serait qu'imparfaite et trompeuse si elle ne débouchait sur la démocratie sociale : « on a commencé à se rendre compte, expliqua ainsi le rapporteur du projet, Gilbert Zaksas, que la masse du peuple ne pouvait véritablement jouir de la liberté tant qu'elle restait asservie par la pauvreté et l'ignorance, qu'elle ne pouvait assurer son plein développement physique, intellectuel et moral tant que la société ne lui en donnait pas les moyens (...). Pour assurer l'émancipation véritable du peuple, il fallait (...) garantir à chacun (...) le droit (...) à un *salaire fournissant des ressources suffisantes pour faire vivre chaque travailleur et sa famille d'une vie digne*, permettre à tous les citoyens (...) de jouir d'un *droit à la sécurité sociale* quand, pour des raisons indépendantes de leur volonté, ils se trouvaient dans l'incapacité de travailler... »¹¹⁴.

Pour un grand nombre de membres de l'assemblée, les choses, donc, étaient claires ; si l'on veut que la liberté soit concrète et effective, et ne soit pas un vain mot, il convient *a minima*, ainsi que le rappellera avec force le juriste et député René Capitant, que chacun puisse disposer des moyens lui permettant de vivre dignement : « *sans un niveau de vie suffisant* », soulignera-t-il, « que serait (...) une liberté purement abstraite reconnue à l'individu et même garantie par la loi ? »¹¹⁵ ...

Or, loin de rester cantonnée à une partie seulement (fût-elle majoritaire) de la constituante, l'idée selon laquelle il convenait de garantir à chacun le droit de mener une vie digne ou une existence décente se trouvait au contraire très largement partagée - ce que d'aucuns ne se

114. Séances de la Commission de la Constitution, 28 février 1946, intervention de Gilbert Zaksas, p. 483 (c'est nous qui soulignons) ; lors de la discussion devant l'Assemblée, le rapporteur reprendra de larges extraits de son rapport (Assemblée nationale constituante, séance du 7 mars 1946, p. 605 et s.).

115. Assemblée nationale constituante, séance du 8 mars 1946, intervention de René Capitant, p. 645 (c'est nous qui soulignons).

privèrent pas, alors, de souligner - par l'immense majorité des députés : « droit au travail, juste rémunération du labeur ouvrier, *souci d'assurer à tous une vie individuelle et familiale digne* (...), voilà autant d'articles auxquels tous nos collègues souscriront »¹¹⁶, résumera ainsi l'un d'eux ; « ... ce droit à la vie, le texte que nous vous proposons en prévoit toutes les conséquences : droit pour la mère (...) de recevoir de la société les ressources et les soins que nécessite son état (...) ; droit pour les vieillards, les infirmes, pour tous ceux à qui le travail est interdit, de bénéficier des mesures de solidarité sociale qui leur permettront de *vivre et de se nourrir dignement* (...) ; droit au travail pour tous ceux qui sont capables de travailler (et qui) permettra (...) *d'élever le niveau de vie de l'ouvrier* »¹¹⁷, complètera un autre...

Rien d'étonnant, dès lors, à ce que l'examen des diverses dispositions se référant à un niveau de vie ou un revenu décents n'ait donné lieu qu'à de brefs et courts échanges tant au sein de la Commission qu'à l'Assemblée : les quelques discussions suscitées par cet examen n'ayant porté, au final, que sur des points mineurs et sans grande importance¹¹⁸.

– *Le projet du 19 avril 1946*

C'est tout naturellement dans la seconde partie du projet de Déclaration consacrée aux « droits sociaux et économiques » que se trouve affirmée la revendication d'un niveau de vie ou d'un revenu décents.

Un premier article - l'article 28 - se révèle, à cet égard, particulièrement exemplaire ; cet article, dont la rédaction n'a que peu évolué au cours du débat¹¹⁹, est en effet rédigé en des termes aussi fermes que précis : « hommes et femmes ont droit à une *juste rémunération* selon la qualité et la quantité de leur travail, *en tout cas aux ressources nécessaires pour vivre dignement, eux et leur famille* »¹²⁰. Se trouve donc ainsi affirmé avec force un droit-créance nouveau, ne se limitant pas à un simple droit à la subsistance : le droit pour tous - hommes et femmes - de disposer de moyens permettant à chacun d'atteindre un niveau de vie décent et, par suite, de mener *une vie digne*...

À ce premier article s'en ajoute un autre qui, à défaut de se référer expressément à un droit à un niveau de vie ou un revenu décents, renvoie à l'idée d'un standard minimum dans les conditions d'existence¹²¹ ; il s'agit de l'article 33 de la Déclaration qui sera en partie repris, quelque temps plus tard, par la seconde Assemblée constituante : cet article disposant en effet que « tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental,

116. Assemblée nationale constituante, séance du 8 mars 1946, intervention de Maurice Guérin (député MRP), p. 640 (c'est nous qui soulignons).

117. Assemblée nationale constituante, séance du 12 mars 1946, intervention d'André Marie, p. 671 (c'est nous qui soulignons).

118. Sur ce point, v. *infra*.

119. Venu en discussion à la séance du 1^{er} février 1946 (séances de la Commission, p. 314), l'article était, à l'origine, rédigé ainsi : « hommes et femmes ont droit à une juste rémunération selon la qualité et la quantité de leur travail et, en tout cas, au minimum de ressources nécessaires pour les faire vivre dignement, eux et leurs familles, dans la mesure de leurs besoins légitimes » ; adopté par la Commission le 12 février 1946 (séances de la Commission, p. 390), il sera modifié le 14 mars à la suite d'une intervention de Léopold Sedar Senghor qui mit en avant la lourdeur, sur le plan formel, de la rédaction initiale (séances de la Commission, p. 563).

120. Cet article fut adopté sans discussion.

121. Sur la portée d'une telle disposition, v. *infra*.

de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité *des moyens convenables d'existence*. La garantie de ce droit est assurée par l'institution d'organismes publics de sécurité sociale »¹²².

Outre ces deux articles, il est encore d'autres dispositions qui, en mettant en lumière la position centrale et largement inédite occupée alors par la notion de *dignité*, méritent sans conteste de retenir l'attention : cette notion n'étant bien évidemment pas sans lien - dans la mesure où elle la postule et l'implique à la fois - avec l'idée de niveau de vie ou de revenu décent. En effet, la notion de dignité est omniprésente dans l'œuvre de la première Assemblée constituante ; on la trouve, par exemple, à l'article 22 de la Déclaration, lequel disposait que « tout être humain possède, à l'égard de la société, les droits qui garantissent, dans l'intégrité et la *dignité* de sa personne, son plein développement physique, intellectuel et moral » ; on la trouve, également, à l'article 27, lequel précisait que « la durée et les conditions du travail ne doivent porter atteinte ni à la santé, ni à la *dignité*, ni à la vie familiale du travailleur » ; on la trouve, encore, à l'article 38, lequel ajoutait que « nul ne saurait être placé dans une situation d'infériorité économique, sociale ou politique contraire à sa *dignité*... ».

Autant de dispositions qui montrent clairement le rôle stratégique que le constituant de 1946 entendait assigner à la notion de dignité : permettre non pas seulement de limiter voire d'empêcher certains abus, mais aussi et surtout de légitimer un certain nombre de droits dans le domaine économique et social et, au premier chef, le droit pour chacun de bénéficier... d'un niveau de vie ou d'un revenu décent.

La seconde Assemblée constituante

Pour prendre toute la mesure des dispositions figurant dans le préambule de la Constitution du 27 octobre, il n'est pas inutile, là encore, de se pencher au préalable sur les idées et principes ayant inspiré le débat constitutionnel.

– Le débat constitutionnel

Compte tenu de sa composition, laquelle n'avait en l'occurrence qu'assez peu changé par rapport à la précédente, les idées et principes que faisait siens l'Assemblée élue à la suite du rejet du projet du 19 avril ne se différenciaient guère, dans leur inspiration générale, de ceux de sa devancière ; il s'agissait toujours - quels qu'aient pu être les changements survenus d'un texte à l'autre - de rendre effective et concrète la liberté en reconnaissant à l'individu un certain nombre de droits économiques et sociaux¹²³. Droits auxquels tous ou

122. C'est nous qui soulignons. Lors de la discussion, un amendement fut déposé qui visa à ajouter, après « moyens convenables d'existence », les mots : « ... si ses propres ressources sont insuffisantes pour les lui assurer » ; mais cet amendement fut rejeté tant par la Commission (séances de la Commission, p. 565) que par l'Assemblée en raison de son caractère inutile car redondant (v. Assemblée nationale constituante, séance du 21 mars 1946, intervention de François de Menthon, p. 951 : « si l'intéressé est pourvu de moyens convenables d'existence, il va sans dire que la collectivité n'a pas à les lui assurer... »).

123. V. par exemple Assemblée nationale constituante, séance du 27 août 1946, intervention de Jean Le Bail, p. 3331 : « l'homme de la Déclaration de 1789 restait un homme abstrait, nous l'avons replongé dans la vie sociale ; nous avons proclamé cette grande vérité que l'individu ne doit pas être abandonné et que des droits ne doivent pas être simplement théoriques (...). Nous avons proclamé (...) le droit au travail pour l'homme, le droit à la protection de la santé, à la sécurité matérielle, au repos, aux loisirs, etc. ».

presque adhéraient sans peine : « nous entendons déclarer expressément, souligna-t-on alors à l'envi, que nous restons fidèles à tous les droits nouveaux qui avaient été inscrits par la précédente constituante dans la déclaration adoptée le 19 avril 1946 »¹²⁴.

La portée dernière de ces changements ne saurait donc, dans cette perspective, être surestimée ; soucieuse de parvenir à l'adoption rapide d'un nouveau texte, la nouvelle Assemblée plaça d'emblée ses travaux sous le signe du compromis de manière à prévenir tout risque de conflits ou d'oppositions pouvant retarder, voire rendre impossible, le vote final. Aussi, est-ce à la lumière de ce souci constant de compromis qu'il convient ici d'appréhender la plupart de ces changements.

Cela est clair, tout d'abord, pour ce qui est de la rédaction nouvelle donnée à un certain nombre de droits et principes susceptibles de susciter la controverse. Ainsi par exemple, pour ne citer que ce seul alinéa¹²⁵, de celui affirmant le droit pour tout être humain d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ; lorsque cet alinéa est soumis à la discussion, il ne comporte plus, en effet, le membre de phrase qui figurait à l'article 33 du projet d'avril : à savoir « la garantie de ce droit est assurée par l'institution d'organismes publics de sécurité sociale ». En procédant à cette suppression, le constituant n'entendait nullement nier, bien évidemment, le rôle décisif joué en la matière par la sécurité sociale ; il entendait bien plutôt éliminer une source potentielle de conflit : le passage litigieux pouvant s'interpréter, ainsi qu'on n'avait pas manqué de le souligner quelque mois plus tôt, comme excluant l'existence d'un « secteur libre » en matière d'aide et d'entraide sociales¹²⁶...

Mais cela est clair, surtout, pour ce qui est de la décision de substituer à une déclaration des droits un simple préambule : cette décision s'expliquant en réalité non pas tant par la volonté de minorer la portée des droits sociaux appelés à être proclamés que par des raisons de pure circonstance liées d'une part à la place nouvelle réservée à la déclaration de 1789¹²⁷, d'autre part au refus de soumettre le texte à un véritable contrôle de constitutionnalité¹²⁸.

124. Assemblée nationale constituante, séance du 27 août 1946, intervention du communiste Pascal Copeau, p. 3363.

125. V. aussi et surtout la définition du droit de propriété donnée par l'article 36 du projet d'avril, laquelle jouera un rôle décisif dans le rejet final du texte : définition que le préambule se gardera de reprendre (« le droit de propriété ne saurait être exercé contrairement à l'utilité sociale ou de manière à porter préjudice à la sûreté, à la liberté, à l'existence ou à la propriété d'autrui... »).

126. V. en ce sens les motifs de l'amendement déposé par André Mutter tendant à supprimer la référence au caractère public des organismes de sécurité sociale : « mon amendement tend à permettre aux organismes privés de coopérer (...) à l'œuvre de solidarité en faveur des citoyens qui n'ont pas les ressources nécessaires pour subvenir à leurs besoins (...). Le rôle de l'État doit être d'encourager, d'orienter les initiatives. Il ne doit pas se substituer, dans ce domaine de la sécurité sociale, aux initiatives privées », Assemblée nationale constituante, séance du 21 mars 1946, p. 951.

127. Place nouvelle qui conduisait logiquement à la rédaction d'un préambule ; en ce sens, v. Assemblée nationale constituante, séance du 23 août 1946, intervention de Lionel de Tinguy, p. 3330 : « à partir du moment où la Déclaration de 1789 fut adoptée comme base, une grave difficulté s'est posée. On ne voulait pas la remplacer, mais en même temps, de toute évidence, il fallait la compléter (...). La seule solution possible, c'était de compléter par des considérations générales cette déclaration, de l'inclure dans un ensemble de principes et c'est ce que nous avons fait »...

128. Refus qui rendait dès lors envisageable l'adoption d'un simple préambule « puisqu'il ne s'agit pas d'une expression juridique en forme, qu'un juge serait un jour en mesure d'appliquer », in Assemblée nationale constituante, séance du 23 août 1946, intervention de Lionel de Tinguy, p. 2303.

S'il importe donc de ne pas se méprendre sur le sens véritable des changements opérés entre les deux textes, il ne s'ensuit pas, pour autant, que lesdits changements n'eurent aucun impact sur l'adoption des droits sociaux en général et sur la revendication d'un niveau de vie ou d'un revenu décents en particulier.

En réalité, le ralliement à la formule d'un préambule de préférence à celle d'une déclaration eut pour conséquence directe de réduire sensiblement la liste de ces droits, le constituant étant d'autant plus incité à abrégé et synthétiser son texte¹²⁹ que celui-ci se trouvait dépourvu, désormais, de valeur juridique¹³⁰ : conséquence, bien entendu, aussi cruciale que décisive puisque, parmi les droits énoncés en avril et qui ne seront pas repris par le préambule, figurait notamment celui consacrant la revendication d'un niveau de vie ou d'un revenu décents.

– *Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946*

Sans doute, ce préambule n'hésita-t-il pas à réaffirmer, en matière sociale, un certain nombre de principes dégagés ou de droits reconnus dans le projet d'avril : ainsi, notamment, du droit au travail¹³¹ ou encore de l'engagement pris par la Nation d'une part, de garantir à la famille les conditions nécessaires à son développement¹³², d'autre part de garantir à tous la protection de la santé et de la sécurité matérielle¹³³.

Il n'en demeure pas moins que tous les articles de la Déclaration qui renvoyaient expressément à la notion de dignité et, en particulier, celui reconnaissant aux hommes et femmes le droit « à une *juste rémunération* selon la qualité et la quantité de leur travail, *en tout cas aux ressources nécessaires pour vivre dignement*, eux et leur famille » avaient disparu du texte débattu par les députés...

Certes, il y eut bien, lors des débats, le dépôt d'un contre-projet visant à reprendre partiellement la déclaration d'avril, quitte à la compléter par des dispositions nouvelles : contre-projet qui, s'il avait été retenu, aurait alors consacré le droit sus-visé dans la mesure où il entendait reproduire toute la partie de la déclaration réservée aux droits économiques et sociaux¹³⁴. Mais cette tentative était, en réalité, vouée à l'échec : tant parce que le texte était assorti d'une déclaration des devoirs (une grande majorité de députés étant farouchement opposée au principe même d'une telle déclaration) que parce qu'elle aurait abouti, si elle avait prospéré, à remettre en cause le compromis établi entre les trois grands partis qui étaient à la manœuvre (PCF, SFIO, MRP).

Aussi bien est-ce sur la reprise, à l'alinéa 11 du préambule, d'une partie de l'ancien article 33 de la déclaration d'avril que les députés furent invités à se prononcer : cet alinéa disposant

129. Il suffira à cet égard d'observer que là où la Déclaration des droits comportait pas moins de 39 articles, le préambule ne comportait plus, pour sa part, que 18 alinéas. . .

130. V. en ce sens, Assemblée nationale constituante, séance du 23 août 1946, intervention de Lionel de Tinguy, p. 2303 : « je reconnais que cette substitution (du préambule à la déclaration) présente un certain nombre d'avantages accessoires et que, en particulier (...), plus de brièveté est possible » ...

131. Alinéa 5 du préambule reprenant en partie l'article 26 de la Déclaration.

132. Alinéa 10 du préambule reprenant en partie l'article 24 de la Déclaration.

133. Alinéa 11 du préambule reprenant en partie l'article 23 de la Déclaration.

134. Assemblée nationale constituante, séance du 28 août 1946, intervention de Jacques Bardoux, p. 3360 et s.

- outre que la Nation garantissait « à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs (...), la sécurité matérielle » - 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 députés firent preuve, en l'occurrence, d'une belle unanimité : l'alinéa ayant été adopté sans la moindre discussion¹³⁵ ...

Quant à l'œuvre qu'ils accomplirent en adoptant le préambule et, en particulier, l'alinéa 11, elle fut incontestablement novatrice : puisqu'en ayant pris soin de mentionner, de manière à la fois détaillée et compréhensive, les principaux risques ou charges susceptibles d'atteindre tout un chacun au cours de sa vie (enfance, famille, vieillesse, maladie, invalidité, maternité, chômage), ils reconnurent bel et bien à tout individu un droit général sinon forcément à la « sécurité sociale », du moins à la protection sociale *lato sensu*...

Œuvre novatrice, sans doute, mais néanmoins... largement en retrait par rapport au texte d'avril : non pas seulement parce que, dans son principe même, un préambule ne saurait revêtir la même solennité ou la même force emblématique qu'une déclaration des droits¹³⁶ ; mais aussi et surtout parce que le droit qui sera finalement consacré se révélait nettement plus imprécis ou ambigu que celui affirmé quelques mois plus tôt : le droit d'obtenir des moyens convenables d'existence ne pouvant bien évidemment être considéré, en toute rigueur, comme équivalent à un tel droit...

Non pas que le droit affirmé à l'alinéa 11 ne puisse être interprété comme impliquant le droit d'obtenir un revenu décent : après tout, rien n'interdit - et rien n'interdirait - de soutenir que, pour que les « moyens d'existence » soient considérés comme « convenables », il conviendrait à tout le moins qu'ils puissent fournir à l'individu un niveau de vie ou un revenu décents... Mais bien plutôt parce que, s'il est vrai que le droit d'obtenir des moyens convenables d'existence peut fort bien déboucher, en théorie et en pratique, sur l'affirmation de ce dernier droit, rien n'impose non plus, à l'inverse, qu'il en aille ainsi : en réalité, tout dépend ici de la conception que les pouvoirs publics se font ou de la définition qu'ils donnent des moyens « convenables » d'existence...

Or, point n'est besoin de longs développements pour constater que cette conception et cette définition ont été, jusqu'à présent en tout cas, assez largement éloignées de l'idée même d'un droit à un niveau de vie ou un revenu « décents » ; si l'on en doutait, il suffirait de rappeler que la loi du 1^{er} décembre 1988 instituant le revenu minimum d'insertion (RMI) s'ouvrait par un article qui n'hésitait pas à reprendre en partie les dispositions figurant à l'alinéa 11 du

135. Assemblée nationale constituante, séance du 29 août 1946, p. 3403.

136. Ce que d'aucuns, alors, ne se privèrent pas de souligner ; en ce sens, v. Assemblée nationale constituante, séance du 28 août 1946, intervention de Jacques Bardoux, p. 3361 : « une déclaration découpée en articles a la force d'un code juridique. Un préambule découpé en paragraphes a la faiblesse d'une préface académique » ...

préambule¹³⁷ et que, vingt ans plus tard, l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} décembre 2008 substituant le revenu de solidarité active (RSA) au RMI ne craignit pas d'affirmer, à son tour, que le RSA avait « pour objet d'assurer à ses bénéficiaires *des moyens convenables d'existence*, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires »...

Autant dire que, pour le législateur de 1988 comme pour celui de 2008, la concrétisation de l'alinéa 11 du préambule pouvait fort bien passer par ou se limiter à l'octroi d'une allocation... s'élevant, en 1988, à 2 000 francs par mois et, en 2008, à 447,91 euros mensuels : allocation qui, compte tenu de son montant, se révélait assez largement étrangère, on en conviendra, à l'idée même d'un niveau de vie ou d'un revenu décents...

Deux ans à peine après l'adoption du préambule de 1946, un nouveau texte à la haute valeur symbolique – la Déclaration universelle des droits de l'homme en date du 10 décembre 1948 – reprenait à son compte l'idée d'un niveau de vie ou d'un revenu décents ; son article 23 disposait ainsi que « quiconque travaille a droit à *une rémunération équitable et satisfaisante* lui assurant, ainsi qu'à sa famille, une existence *conforme à la dignité humaine* et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale » ; quant à son article 25, il précisait notamment que « toute personne a droit à un *niveau de vie suffisant* pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».

Depuis lors, les textes – internationaux, européens et communautaires – se sont succédé, qui n'ont pas manqué, eux aussi, de se référer à l'idée d'un niveau de vie ou d'un revenu décents : qu'il s'agisse du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966¹³⁸, de la Charte sociale européenne de 1961¹³⁹ ou encore – pour ne s'en tenir qu'à ces seuls exemples – de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000¹⁴⁰.

137. L'article 1^{er} était ainsi rédigé : « toute personne, affirmait en effet cet article, qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national. Dans ce but, il est institué un revenu minimum d'insertion (...). Ce revenu minimum d'insertion constitue l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation, de la santé et du logement »

138. V. les articles 7 (qui reconnaît le droit de tous les travailleurs à « une *existence décente*, pour eux et leur famille ») et 11 (qui reconnaît « le droit de toute personne à un *niveau de vie suffisant* pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement *suffisants*, ainsi qu'à une amélioration constante de ses *conditions d'existence* ») (c'est nous qui soulignons).

139. V. Partie I, article 4 (« tous les travailleurs ont droit à une *rémunération équitable* leur assurant, ainsi qu'à leurs familles, un *niveau de vie satisfaisant* ») (c'est nous qui soulignons).

140. V. article 34 (« 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... ») (c'est nous qui soulignons).

Constat qui montre bien, s'il en était besoin, le caractère réellement novateur et anticipateur - et, partant, toujours actuel - du débat survenu à la période charnière de la Libération (le « moment 1944-1946 ») lorsque les gouvernants entreprirent de mettre en place les institutions et de consacrer le droit de/à la sécurité sociale.

Que retenir de ce débat ? D'abord, que la sécurité sociale ne fut pas simplement conçue, par ses promoteurs, comme ayant pour but de « débarrasser les travailleurs de la hantise du lendemain » : ce qui, à supposer qu'elle se serait limitée à ce seul objectif, aurait déjà constitué, en soi, un projet aussi audacieux qu'ambitieux. Elle fut conçue également - et ceci prend, bien évidemment, une résonance particulière aujourd'hui, où les propositions tendant à instaurer un revenu universel ou un « revenu décent » surgissent à intervalles réguliers sur la scène politico-sociale du pays - comme ayant pour visée dernière de fournir « à chacun (la garantie) qu'en toutes circonstances il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans *des conditions décentes* ». Ce qui était, de l'aveu même de Pierre Laroque, beaucoup plus qu'audacieux et ambitieux. Proprement révolutionnaire : « c'est une révolution qu'il faut faire et c'est une révolution que nous ferons », affirma-t-il ainsi avec force dans son discours fondateur du 23 mars 1945¹⁴¹.

Ensuite, que si la revendication d'un niveau de vie ou d'un revenu décent occupa une place centrale dans le « moment 1944-1946 », tous ceux qui s'y référèrent ou entendirent y faire droit se gardèrent bien de préciser ce qu'il fallait entendre par là : autrement dit, que signifiaient au juste des formules telles que « vivre dignement » ou mener une « vie digne » ? Telles que « vie pleinement humaine », « existence décente » ou « conditions d'existence décentes » ? Ou telles que « moyens convenables d'existence » ? Autant de formules qui, si elles traçaient certes un objectif ou plutôt un horizon, se gardaient bien, cependant - position qui sera également celle, au demeurant, des textes internationaux ou européens adoptés ultérieurement - de lui donner un contenu précis, c'est-à-dire quantifié...

Aussi ne saurait-on véritablement s'étonner de constater que, aujourd'hui comme hier, cette même revendication est toujours à l'état de jachère ou, si l'on préfère, en instance potentielle de réalisation : à l'évidence, pour paraphraser la célèbre strophe de Malherbe, il est clair que les fruits sont loin, jusqu'ici, d'avoir tenu « la promesse des fleurs »¹⁴² ...

Le temps est-il venu de donner enfin corps à cette revendication et de l'enraciner dans le droit positif ? La réponse à cette question dépend bien entendu du contexte tant économique que politique du pays : *sur le plan économique*, dépend de la soutenabilité financière attachée à l'instauration d'un revenu « décent » ; et *sur le plan politique*, dépend de la volonté plus ou moins forte qu'ont - ou qu'auront - les gouvernants d'avancer sur ce terrain.

141. Formule qu'il reprendra, au demeurant, un an plus tard lorsqu'il commentera les principes à l'œuvre dans les ordonnances de 1945 : v. Laroque P., 1946, Le plan français de sécurité sociale, *Revue française du travail*, 1, p. 20.

142. Malherbe de F., 1897, Prière pour le Roy Henry le Grand allant en Limozin, in *Œuvres poétiques* (la formule exacte est : « ... et les fruits passeront la promesse des fleurs »).

Mais d'ores et déjà, une chose est sûre : grâce aux travaux entrepris sur le sujet et notamment au présent rapport de l'Onpes, il est désormais possible, *sur le plan technique*, de déterminer avec un minimum de précision et de fiabilité le montant de ressources nécessaires pour atteindre un niveau de vie ou un revenu susceptibles d'être qualifiés de « décents ».

Verra-t-on bientôt de nouveaux Pierre Laroque, Ambroise Croizat ou Georges Buisson relever le défi et affirmer à leur tour : « c'est une révolution qu'il faut faire et c'est une révolution que nous ferons » ?



Définition et méthodologie des budgets de référence



Les chapitres qui suivent présentent les budgets de référence dans les différents territoires sélectionnés en ville moyenne, en milieu rural et en Métropole du Grand Paris. Mais avant d'en exposer les résultats, il convient de rappeler leur définition et la méthodologie utilisée pour les élaborer.

La notion de budget de référence s'est développée pour partie en contrepoint des limites bien connues dans le débat public des différentes approches de la pauvreté. On a souvent reproché aux indicateurs usuels de mesure de la pauvreté, outre leur caractère conventionnel, de ne pas pouvoir préciser et justifier à partir de quel niveau de revenu les personnes ne disposent pas des ressources nécessaires pour atteindre un degré minimal d'aisance auquel chaque citoyen aspire. Les budgets de référence ont précisément pour vocation d'y parvenir, c'est-à-dire d'aboutir à un consensus sur le contenu d'un panier de biens et de services nécessaires pour vivre décemment aujourd'hui en France.

La construction des budgets de référence, telle qu'elle s'observe notamment au plan européen (*Encadré 2*), peut être mise en œuvre selon plusieurs méthodes, lesquelles ont en commun de rechercher l'atteinte d'un consensus au sein de « focus groups » ou groupes de consensus. Elles se distinguent par le rôle accordé à chacun des acteurs impliqués dans la définition de ces budgets. L'approche la plus normative consiste à confier la conception des budgets aux experts alors chargés de définir pour chaque poste de consommation les besoins des ménages. Ces besoins sont ensuite validés par des groupes de personnes sélectionnées à cet effet. C'est la démarche adoptée par les chercheurs belges. L'approche participative associe étroitement les citoyens à la constitution de ces budgets en tant qu'experts du projet. La méthodologie retenue par l'Onpes peut être qualifiée de mixte au sens où elle combine finalement les deux procédés. Elle est largement inspirée des travaux pionniers établis en Grande-Bretagne sur le *Minimum Income Standard (MIS)* à l'instigation de la *Joseph Rowntree Foundation* et de l'Université de Loughborough depuis 2006-2008¹.

C'est ainsi que les premiers budgets de référence établis en ville moyenne et publiés par l'Onpes en 2015, conduits par une équipe de recherche du Crédoc et de l'Ires², ont été élaborés par des groupes de personnes représentant des citoyens « ordinaires » avec l'expertise de professionnels afin de dégager un consensus éclairé et argumenté (*Section 1*). Ces budgets de référence ont des points de convergence avec les budgets-types publiés de longue date par l'Union nationale des associations familiales (Unaf) établis selon des méthodes normatives. L'analyse comparative de ces deux approches méthodologiques livre des enseignements instructifs qui permettent de renforcer la transparence des résultats et d'objectiver les hypothèses sur lesquels ils reposent (*Section 2*).

1. Bradshaw J. et alii, 2008, *A minimum income standard for Britain: what people think*. Joseph Rowntree Foundation ; Padley M. et Hirsch D., 2017, *A Minimum Income Standard for the UK in 2017*, Joseph Rowntree Fondation, July.

2. Rapport final Budgets de référence Onpes - Étude réalisée à la demande de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Crédoc (Léopold Gilles, Chloé Covolo) – Ires (Pierre Concialdi, Antoine Math), juillet 2014.

La démarche des budgets de référence a été ensuite étendue à deux autres territoires, en milieu rural, puis en Métropole du Grand Paris moyennant une adaptation de la méthode, laquelle est exposée en *section 3* ainsi que les critères intervenant dans le choix de ces deux territoires. Pour mémoire, la définition arrêtée par les groupes d'orientation des budgets de référence en ville moyenne et conservée dans le cadre de leurs extensions territoriales, retient que :

« Ce budget doit permettre de disposer des ressources suffisantes, non seulement pour faire face aux nécessités de la vie quotidienne (se loger, se nourrir, avoir accès à la santé...) mais aussi avoir la possibilité de participer à la vie sociale ».

Une méthodologie s'inspirant d'une expérimentation britannique

L'Onpes a engagé, dès 2012, la construction de budgets de référence par catégories de ménage dans la suite des travaux initiés depuis plusieurs années à l'étranger, notamment au Royaume-Uni par la *Joseph Rowntree Fondation*. Fondée sur une consultation citoyenne, cette démarche inédite d'évaluation des besoins pour une vie décente a été initialement conduite au sein de deux villes moyennes de Côte-d'Or et d'Indre-et-Loire, Tours et Dijon.

Une expertise argumentée et éclairée de citoyens dans une démarche participative initiée en ville moyenne (2012-2014)

Pour rappel, le protocole méthodologique, finalisé à l'issue de l'analyse de la littérature théorique et de l'examen des expériences étrangères, s'articule autour de deux grands principes :

- Les budgets de référence sont construits à partir de l'expertise de citoyens, amenés dans le cadre de groupes de consensus à définir les besoins « *indispensables pour faire face aux nécessités de la vie quotidienne (se nourrir, se loger, se soigner...) et participer pleinement à la vie sociale* » (définition arrêtée en groupe d'orientation). Le dialogue avec les spécialistes des différents domaines (énergie, logement, alimentation) assure la pertinence de certains choix et, le cas échéant, peut renvoyer aux groupes de discussion les remarques des experts pour validation (ou invalidation) éventuelle³. La valorisation de ces paniers de besoins *a posteriori* aboutit à un niveau de « revenu minimum décent ». La valorisation consiste à transformer la liste des biens et services en montant monétaire.
- Les participants à ces groupes de consensus sont invités à s'exprimer sur les besoins de 8 ménages-types. Parmi les personnes en activité, il s'agit d'une femme seule, d'un homme seul, d'un couple sans enfant, d'une femme seule avec enfants⁴ âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille), d'un couple avec deux enfants de 11-14 ans (garçon) et de 15-17 ans (fille). Parmi les retraités, on distingue une femme seule, un homme seul et un couple n'ayant plus d'enfant à charge. Chaque membre de ces ménages est considéré en bonne santé (ne souffrant ni de handicap, ni de maladie chronique).

3. Cela a rarement été le cas dans les expériences étrangères. La plupart des remarques formulées par les experts – souvent assez mineures – ont très souvent été acceptées par les participants aux groupes de discussion.

4. En ville moyenne et en milieu rural, la famille monoparentale considérée comporte deux enfants âgés respectivement de 2 et 7 ans, tandis qu'en Métropole du Grand Paris, un deuxième cas de figure a été envisagé, avec un seul enfant de 7 ans.

Des groupes diversifiés de huit à dix personnes⁵ sont organisés dans les deux villes de moyenne importance. Chaque groupe reflète la diversité de la population en termes d'âge, de sexe, de diplôme, de situation professionnelle, de logement et de niveaux de revenus. Les discussions ont lieu au sein de groupes de personnes partageant les mêmes caractéristiques que les cas-types (par exemple, les femmes vivant seules discutent des besoins des femmes seules). Pour les enfants, ils comportent des parents ayant à charge au moins un enfant dans la tranche d'âge concernée.

Conformément à la méthode britannique, les participants sont renouvelés à chaque étape de la consultation (*Voir infra*) : lors des groupes de discussion, de validation et des négociations finales. Cette démarche offre l'avantage de croiser les regards et les expériences et d'éviter des résultats « accidentels » qui seraient liés au caractère atypique de certains groupes ou de certains participants. Elle permet enfin d'établir un consensus sur la base d'un panel de citoyens élargi et d'avoir un regard extérieur sur les choix faits précédemment, afin d'éviter les risques de raisonnement circulaire sur le mode de l'« autojustification » ou de la « post-rationalisation ».

Sur suggestion des chercheurs britanniques, les groupes ont lieu pour moitié dans une ville et pour l'autre moitié dans l'autre ville. Les résultats sont ainsi discutés par des groupes d'une autre ville, afin de pouvoir tester la validité de certains choix qui peuvent être dépendants, en particulier, de l'étendue et de la qualité des équipements collectifs disponibles.

La recherche d'un consensus selon un processus itératif

La consultation des citoyens est séquencée en quatre phases, mobilisant les groupes d'orientation, de discussion (à la suite de l'expertise et de la mobilisation de données d'enquête), de validation, de négociation finale (*Figure 1*). La méthodologie assure, dans un processus itératif, une validation croisée des arbitrages entre les différents groupes (à la fois sur chacun des deux sites et à chaque étape) avec l'appui d'experts pour éclairer et animer les débats, jusqu'à la stabilisation du budget final.

Les différents groupes ont été animés par des équipes du Crédoc (en binôme), préalablement formées par des chercheurs britanniques du Centre de recherche en politiques sociales de l'université de Loughborough. Des groupes « pilotes » ont été auparavant réalisés à chaque étape, afin de tester et d'optimiser les guides d'animation. Les participants sont amenés à définir les besoins des individus-types (en occultant leurs goûts et préférences personnelles), en argumentant leurs choix en vue d'aboutir à un consensus. Les groupes sont ainsi investis d'une responsabilité collective : celle de représenter leurs concitoyens et de parvenir, autant que possible, à un accord unanime. Toutefois, en l'absence de consensus, la question est renvoyée au groupe suivant, dans une démarche itérative.

5. Les groupes de discussion pilotes ont permis de définir le nombre optimal de participants, soit entre huit et dix, avec ainsi un minimum de huit personnes pour s'assurer d'une dynamique de groupe satisfaisante. Au-delà de dix, les apartés sont plus fréquents et préjudiciables au travail de groupe. Le nombre minimal de participants est, quant à lui, fixé à six pour des conditions d'animation optimales.

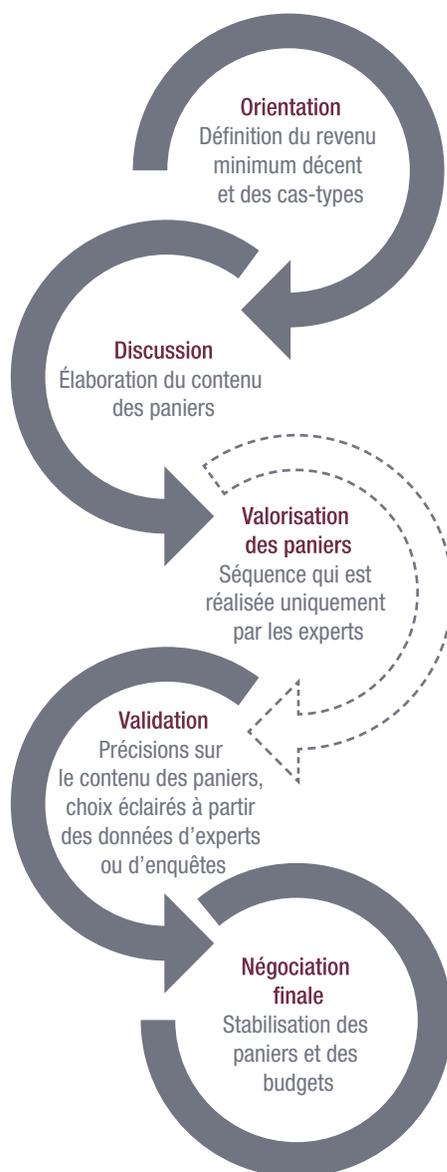
Pour arriver à un consensus éclairé, tout au long des discussions, des chercheurs du Crédoc interviennent pour relancer les échanges ou apporter des informations afin de structurer les débats et fournir des points de repère (*Encadré 1*). Ces précisions portent sur les choix et argumentations des groupes précédents, des données d'experts sur certains besoins variables selon les individus ou la localisation géographique (quantité de nourriture, superficie et type de logement, par exemple...) ou encore des statistiques (notamment la durée de vie d'équipements électroniques ou de mobilier). Les animateurs veillent par ailleurs à accorder la parole à chacun afin d'atténuer les phénomènes de « leader d'opinion » et d'inciter les personnes les plus en retrait à s'exprimer.

– *La phase d'orientation*

La phase d'orientation est la première étape. Elle a pour visée d'une part, de faire émerger les éléments d'une définition consensuelle de ce qu'est un « revenu minimum décent », d'autre part de déterminer les principales caractéristiques des personnes et des familles dont seront appréciés les besoins dans les étapes ultérieures.

S'agissant de la notion d'un « revenu minimum décent », les trois groupes d'orientation ont été relativement unanimes à partager l'idée que les conditions de vie minimum se situent à la fois « au-dessus de la survie » et « en dessous du luxe ». Spontanément, les participants évoquent la nécessité de disposer d'un logement et d'avoir accès à l'alimentation. De nombreux participants mentionnent aussi la nécessité d'avoir un emploi et un salaire pour satisfaire à des conditions de vie décentes. L'accès à la santé est également cité, ainsi que la participation à la vie sociale.

Figure 1 – Le processus de construction des budgets de référence



Finalement, le consensus débouche sur la définition suivante : « *le budget minimum pour un niveau de vie décent aujourd'hui en France doit permettre de disposer de ressources suffisantes, non seulement pour faire face aux nécessités de la vie quotidienne - se loger, se nourrir, avoir accès à la santé... - mais aussi pour avoir la possibilité de participer pleinement à la vie sociale* ». Cette définition est systématiquement affichée lors de la tenue de tous les groupes, les animateurs pouvant s'y reporter pour repreciser le cadre de la discussion.

Dans un deuxième temps, la caractérisation des cas-types consiste à définir un prénom, un âge et une situation de logement, de façon à faciliter la projection des groupes sur une situation concrète. La question relative à la situation professionnelle a été par ailleurs évacuée afin d'induire le moins possible la définition des besoins et de définir un budget de référence quelle que soit la situation d'emploi, chaque personne d'âge actif devant avoir la possibilité d'occuper ou de rechercher un emploi à temps plein à tout moment. Des prénoms très neutres et universels ont été choisis par les groupes. L'âge choisi par ces derniers correspond le plus souvent à un âge moyen par rapport à la catégorie représentée : 35 ou 40 ans pour les actifs, 70 ans pour les retraités.

Concernant la localisation du logement, les hypothèses suivantes sont posées :

- les cas-types habitent dans la ville où le groupe se situe et où les participants habitent eux-mêmes (Tours ou Dijon selon les cas) ;
- ils disposent d'un logement en « ville » (pas nécessairement en centre-ville) et non pas « à la campagne », ce qui suppose la proximité d'un certain nombre d'équipements collectifs auxquels on peut avoir accès facilement : transports en commun, crèches / écoles / collèges / lycées, équipements culturels et sportifs, hôpitaux, médecins...

Seules certaines caractéristiques du logement sont discutées : le type de logement (appartement/ maison, parc social/privé), le nombre de pièces dans le logement et le statut d'occupation (propriétaire /locataire). À titre indicatif, des variantes de budgets établis *a posteriori* distinguent différentes situations de logement (locataire du parc social / locataire du parc privé / propriétaire non accédant).

– La phase de discussion

La phase de discussion consiste à définir le contenu du panier de biens et de services nécessaires pour disposer d'un niveau de vie décent.

Les participants sont conviés, dans un premier temps, à visualiser chaque pièce du logement et à constituer la liste des biens nécessaires, leur quantité et leur qualité (marque, lieux d'achat, neuf ou occasion) ainsi que leur durée de vie, le cas échéant. Pour l'alimentation, les participants sont invités à composer des menus-types pour chaque jour de la semaine. Dans un second temps, ils sont amenés à « sortir du logement » pour identifier les ressources nécessaires aux diverses activités sociales : liens avec la famille, les amis, les voisins (rencontres et invitations, cadeaux d'anniversaire ou de fin d'année), fréquentation des lieux publics, participation à des activités sportives ou culturelles, déplacements, vacances, couverture maladie, banque, assurance.... La question de l'épargne est prise en compte dans l'amortissement des biens. Lorsque le groupe ne parvient pas à atteindre le consensus dans les délais impartis, il est demandé au groupe de l'étape suivante de statuer. À ce stade,

les échanges avec les participants n'intègrent pas de discussion sur le montant monétaire nécessaire pour atteindre le budget de référence. les débats portent sur la liste des biens et de services essentiels pour répondre à la définition.

Cette étape a été particulièrement longue en ville moyenne car les participants ont entièrement constitué le contenu du panier⁶.

– *La valorisation du panier de biens et de services*

À l'issue de la phase de discussion, les paniers de biens et de services sont soumis à l'examen d'experts, notamment pour apporter un regard critique sur la surface du logement, les quantités dans le domaine de l'alimentation, préciser la distance parcourue en transports, la consommation des véhicules selon le type, le coût des compléments santé et des modes de garde des jeunes enfants. La mobilisation de ces données permet également de croiser des informations qui ne sont pas toujours cohérentes, en particulier s'agissant de la durée de vie des équipements.

Ensuite, les paniers de biens et de services obtenus sont valorisés en vue d'établir des budgets mensualisés pour chaque personne, configuration familiale type et pour les dix postes de dépenses (logement, alimentation, habillement, soins personnels et hygiène, équipements de la maison, transports, vie sociale, santé, services bancaires et assurances, garde d'enfants, activités périscolaires et cantines scolaires). Pour les ménages comportant plusieurs personnes, deux types de bien sont distingués : ceux qui concernent l'ensemble du foyer (tels que la voiture, le réfrigérateur, la location de vacances...) et ceux destinés à un membre précis du foyer (vêtement, chaise haute, produits cosmétiques, abonnement à une activité de loisirs à l'année...) (*Annexe*).

La valorisation est réalisée essentiellement à partir de relevés de prix en magasin et sur les sites internet des enseignes et des lieux d'achat précisés par les groupes, en respectant les informations délivrées par ces derniers, notamment sur la qualité du produit (gamme), voire sur sa valeur symbolique (marque). Pour certains biens et services, la mobilisation d'experts et de données d'enquêtes plus générales est requise (notamment pour le logement, les équipements, l'alimentation, l'hygiène, les transports, la santé, les modes de gardes et la restauration scolaire).

L'amortissement du coût des biens et des services est pris en compte, avec la fréquence de renouvellement ou la durée d'utilisation. Le coût total sur l'ensemble de leur durée d'usage est ramené à un coût mensuel.

– *La phase de validation*

Au cours de la phase de validation, les participants se prononcent sur les choix opérés par les groupes précédents. Ils examinent le contenu détaillé du panier de biens et de services valorisé, le complètent, le précisent et le valident ou, éventuellement, décident d'en modifier le contenu, tout en argumentant leur choix. Les experts là aussi apportent les précisions

6. En ville moyenne, cette étape s'est déroulée sur une journée, par configuration familiale (2 fois 3 heures). Sans compter les groupes pilotes qui ont permis d'affiner la méthodologie, 14 groupes ont été animés : hommes seuls sans enfant, femmes seules sans enfant, hommes en couple sans enfant, femmes en couple sans enfant, femmes seules avec enfants, hommes en couple avec enfants, femmes en couple avec enfants, retraités seuls, retraitées seules, retraités en couple, 4 groupes de parents d'enfants de 0 à moins de 2 ans, de 3 à 10 ans, de 11 à 14 ans et de 15 ans et plus.

nécessaires aux participants afin qu'ils puissent réaliser des choix éclairés, sachant toutefois que les groupes ont toujours le dernier mot.

Cette étape est également l'occasion de revenir sur les questions n'ayant pas trouvé de consensus lors de la phase précédente. Les participants discutent aussi de certains points clés, concernant, par exemple, les possibilités de cohabitation des enfants dans une même chambre en fonction de leur âge ou la nécessité de disposer d'une voiture.

– *La phase de négociation finale*

Lors de la phase de négociation finale, les budgets révisés sont soumis pour approbation aux nouveaux participants avec des questions éventuelles en lien avec certaines anomalies (notamment selon les configurations familiales) ou remarques des experts. À cette occasion, le contenu du panier de biens est passé au crible par la méthode dite du « ministre des Finances », qui revient à placer les groupes en situation de contrainte budgétaire pour les conduire à dégager des économies, le cas échéant, et tester, par là même, la validité du consensus construit tout au long de ce processus. À l'issue de cet examen détaillé, les budgets sont ajustés en fonction des changements opérés.

Encadré 1 – Rôle et intervention des experts dans la construction des budgets de référence

La méthodologie adoptée par l'Onpes pour l'élaboration des budgets de référence peut être qualifiée de mixte, mêlant approche participative et normative. Elle combine des outils propres aux deux démarches, avec toutefois une priorité donnée aux connaissances et aux points de vue des personnes interrogées dans les groupes de consensus. Ces participants sont représentatifs de l'ensemble des groupes sociaux et non pas uniquement des familles pauvres. Les participants aux groupes, qui sont renouvelés à chaque étape, sont ainsi appelés à s'exprimer sur les besoins pour chaque configuration familiale qui vont constituer le contenu du panier de biens et services indispensables pour mener une vie décente. Les besoins sont bien déterminés *in fine* par les groupes.

L'expertise intervient tout au long du processus d'élaboration des budgets sur trois dimensions majeures : l'animation des groupes, l'accompagnement au consensus et la valorisation monétaire des paniers de biens et de services.

Plus précisément, les équipes du Crédoc et de l'Ires ont pour rôle :

- de présenter les enjeux et le cadre de la démarche aux citoyens participant aux groupes, de les responsabiliser dans leur rôle et leurs choix ;
- d'animer les groupes et veiller à la circulation de la parole et au respect du cadre de travail (rappel aux participants qu'ils doivent se projeter sur des cas-types, de la nécessaire mise à distance des préférences personnelles ...) ;
- de faciliter l'élaboration d'un consensus sur le contenu du panier de biens et de services nécessaires à un niveau de vie décent et à l'insertion dans la vie sociale par la reformulation des débats, la recherche de l'argumentation la plus précise possible et par la transmission de données d'enquêtes pouvant éclairer les discussions et la prise de décision (par exemple, référence aux enquêtes de la DREES sur les modes d'accueil de la petite enfance avec le nombre de places en accueil collectif en région parisienne ou le premier mode d'accueil en zones rurales). Aucun besoin n'a été défini par les experts ;

- d'assurer la solidité du consensus tout au long du processus décisionnel par l'itération entre chacun des groupes, à chaque étape et la confirmation de l'argumentaire ;
- de veiller à la cohérence des argumentaires et des choix. Par exemple, dans le cas des villes moyennes, pour les personnes seules, lors des étapes de discussion puis de validation, des groupes séparés débattaient respectivement des besoins des hommes et des femmes. Lors de la dernière étape (négociation finale), les deux sexes étaient regroupés, les animateurs interrogeant alors les groupes sur la pertinence de conserver ou non les écarts dans l'équipement ou les loisirs ;
- de valoriser l'ensemble des besoins ainsi définis en s'appuyant sur des relevés de prix dans les enseignes mentionnés par les groupes, sur les sites des services publics (prix des centres aérés ou des transports publics) ou encore par des données d'enquêtes.

De manière générale, l'expertise a été mobilisée pour faciliter la prise de décision des groupes ou préciser les besoins lors de la valorisation par la mobilisation de données d'enquête. Des enquêtes de référence ont ainsi permis de veiller à l'équilibre nutritionnel des besoins alimentaires (taille des portions alimentaires selon le sexe et l'âge d'après l'enquête Comportements et Consommations Alimentaires (CCAF) du Crédoc, d'objectiver la durée de vie des appareils ménagers, les coûts du transport individuel ou de logement. Malgré la définition du type de territoire (agglomérations moyennes de province, communes rurales ou encore Métropole du Grand Paris) et une configuration familiale donnée (personne seule d'âge actif, couple avec deux enfants à charge, retraités en couple...), le nombre de kilomètres parcourus peut varier sensiblement d'un ménage à l'autre. C'est pourquoi l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) a été mobilisé pour calculer, à partir des enquêtes ParcAuto, le kilométrage moyen à retenir par lieu et type de ménage et le budget moyen des entretiens et réparations pour pouvoir, à partir de ces éléments, calculer un budget à intégrer au poste transport de chaque ménage-type du budget de référence.

Le comité de pilotage ainsi que le conseil de l'Onpes, pour chaque territoire pris en considération, ont également joué un rôle important dans la stabilisation des choix méthodologiques tant au démarrage qu'entre chaque étape des groupes de consensus.

Comités de suivi et d'orientation des budgets de référence

Les choix méthodologiques d'élaboration des budgets de référence proposés par les chercheurs du Crédoc et de l'Ires ont été débattus puis validés par un comité de suivi animé par l'Onpes et les membres du Conseil de l'Observatoire.

Le comité de suivi a été mis en place dès 2012 au moment du lancement des budgets de référence en ville moyenne, à Tours et Dijon. Il a suivi également l'élaboration des budgets de référence en milieu rural avec pour objectif de :

- participer à la préparation des travaux ;
- assurer le suivi de l'opération ;
- être consulté aux différentes étapes de l'élaboration des budgets de référence (notamment pour le choix des zones, le recrutement des groupes de discussion, les guides d'animation des groupes de discussion, la valorisation des paniers de biens et de services) ;
- valider le cadre méthodologique, les projets d'analyse.

Pour la confection des budgets de référence en Métropole du Grand Paris, le comité de suivi des budgets de référence Onpes a été enrichi en 2017 de l'expertise d'un comité d'orientation

des budgets de référence animé par le centre d'action sociale de la ville de Paris (CASVP). Aux différentes étapes du processus de construction, il contribue notamment :

- *en amont des opérations*, à la préparation du travail (analyse du contexte, appui à la préparation des animateurs, choix des zones dans l'agglomération parisienne, guides d'animation des groupes de discussion en région parisienne, réajustements éventuels de l'animation à l'issue des deux premiers groupes pilotes de discussion) ;
- *à l'étape de valorisation financière des paniers de biens et services retenus* (retours d'experts sur certains secteurs comme le logement, l'alimentation, les cantines scolaires et les modes de garde, ainsi que plus généralement sur les besoins de la famille dans l'agglomération parisienne).

Pour rappel, le CASVP a participé au financement de l'étude des budgets de référence en Métropole du Grand Paris.

Encadré 2 – Les travaux européens sur les budgets de référence

Par Tim Goedemé, Bérénice Storms, Tess Penne et Karel Van den Bosch¹

Les budgets de référence offrent probablement l'outil le plus simple permettant de fournir des éléments de réponse sur ce que recouvre un revenu minimum adéquat. La Commission européenne l'a reconnu quand elle a lancé un projet pilote visant à élaborer une méthodologie commune pour développer des budgets de référence comparables en Europe. La majorité des budgets de référence existants ont été en grande partie créés indépendamment des uns des autres, à partir de méthodes différentes, en sorte que les résultats ne sont pas directement comparables entre les pays (Storms et alii, 2014). Dans ce projet pilote (Goedemé et alii, 2015a), ainsi que dans le cadre d'un autre projet de recherche européen intitulé 'ImPRovE' (Goedemé et alii, 2015b), l'équipe, constituée de plusieurs chercheurs (Storms et alii), a développé pour la première fois au plan européen des budgets de référence comparables. Le projet pilote engage des équipes nationales de tous les États membres de l'Union européenne, tandis que le projet 'ImPRovE' comprend des équipes nationales de six pays. Les deux projets ont pour objectif d'élaborer une méthodologie commune pour établir des budgets de référence pouvant être comparés d'un pays à l'autre. Il s'agit de savoir ainsi quelles sont les ressources minimales nécessaires pour une participation adéquate à la société. Alors que le projet 'ImPRovE' couvre tous les besoins, le projet pilote se limite aux dépenses alimentaires conformes aux préconisations des diététiciens de chaque pays dans 26 capitales européennes, ainsi qu'au coût du logement, des soins de santé et des soins personnels appropriés pour une partie des capitales.

Grâce à l'approche retenue dans les deux projets et à la mise en place d'une vaste coordination, il est possible d'harmoniser les procédures méthodologiques pour qu'elles soient non seulement appliquées de manière largement uniforme d'un pays à l'autre (comparabilité procédurale), mais qu'elles puissent également prendre en compte les conditions institutionnelles, culturelles, sociales et économiques locales. En effet, la comparabilité à l'échelle européenne ne signifie pas avoir accès exactement aux mêmes biens et services : il convient d'intégrer à l'étude les contextes locaux (variables d'un pays à l'autre). Les résultats obtenus montrent qu'il est possible d'atteindre un niveau de comparabilité significatif et

1. Tim Goedemé (Bosch Institute for New Economic Thinking at the Oxford Martin School (University of Oxford), Bérénice Storms (Haute École catholique Kempen à Geel et Tess Penne Université d'Anvers sont chercheur.e.s au Centre de politique sociale Herman Deleeck. Karel Van den Bosch est chercheur au TNO organisation Research, Pays-Bas.

de comprendre dans une large mesure les raisons pour lesquels les budgets de référence nationaux diffèrent. Les recherches en cours indiquent d'ores et déjà que les besoins et fonctions indispensables pour une participation sociale adéquate, et la manière dont cette participation est comprise, ne varient finalement pas beaucoup à travers l'Europe.

Dans les deux projets, les contraintes de temps et financières ont limité le potentiel des retours attendus et ont pesé sur l'obtention de résultats pleinement satisfaisants. Toutefois, elles ont permis d'insuffler un sens du réalisme et du pragmatisme aux projets. L'équipe en charge de ces derniers est néanmoins convaincue que des pas importants ont été réalisés en direction de budgets de référence comparables en Europe. En outre, les premières expériences visant à établir des budgets de référence comparables ont permis aux acteurs publics et aux chercheurs en politique sociale d'acquérir de nouvelles connaissances pertinentes. Par exemple, Carrillo-Álvarez et alii (2019) expliquent comment les paniers alimentaires développés dans le cadre du projet pilote de l'UE peuvent aider à révéler aux acteurs publics les freins financiers à la satisfaction d'une alimentation saine et à orienter les travaux vers de nouvelles pistes de recherches comparatives en insécurité alimentaire. Dans un autre article, Goedemé et alii (2019), en utilisant les budgets de référence de l'ImPRovE, analysent les retombées sociales associées au fait de disposer de ressources équivalentes au seuil de risque de pauvreté (60 % du revenu médian équivalent) et comment cela varie selon les pays. Ils montrent le point auquel l'indicateur de risque de pauvreté monétaire sous-estime très probablement la pauvreté chez les enfants et les locataires. Les budgets de référence peuvent également servir à élaborer d'autres indicateurs comparatifs de la pauvreté (voir par exemple, Decerf et alii, 2017 ; Penne et al., 2016). Récemment, des chercheurs européens ont lancé un projet de recherche (ABSPO 2019-2021) sur une mesure absolue de la pauvreté, à la demande de la DG EMPL, mené par l'unité B¹ du Centre commun de recherche (JRC). Le projet s'appuie directement sur les paniers des budgets de référence produits dans le cadre des deux projets européens précédents. Par ailleurs, les budgets de référence peuvent également être utilisés pour des recherches comparatives sur les politiques sociales, dans la perspective d'intégrer et d'identifier non seulement les politiques d'avantages financiers, mais aussi des avantages en nature procurés par les États providence (voir Penne et al., 2019b). Compte tenu de l'éventail beaucoup plus large d'applications des budgets de référence dans la recherche sur les politiques sociales nationales (par exemple en ce qui concerne l'accessibilité financière des biens et services essentiels, voir par ex. Vanhille, et alii, 2018 et Chrysostomou et alii, 2019) ou concernant l'adéquation de la protection du revenu minimum, voir Penne et al., 2019a), il existe encore un potentiel considérable pour élargir le domaine de recherche qui utilise fructueusement des budgets de référence comparables.

Les budgets de référence développés dans le cadre de ces deux projets pourraient être améliorés et étendus de plusieurs façons, en particulier dans les domaines suivants :

- Actuellement, les prix sont fixés sur la base d'un échantillon relativement restreint, pour lequel les prix sont observés à un moment donné dans un seul magasin. Une telle méthode de tarification s'est montrée laborieuse et non sans risque d'erreurs. Il serait instructif d'explorer des pistes pour améliorer l'efficacité, la transparence et la fiabilité de la procédure de valorisation. La coopération avec les instituts nationaux de statistique à cette fin pourrait améliorer la tarification des paniers.
- Il n'existe pas de méthode valable et comparable pour mesurer la durée de vie maximale des biens durables dans les différents pays. Ce serait également intéressant si l'ensemble des hypothèses sur la durée de vie avec lesquelles l'équipe de recherche a travaillé pouvait avoir une meilleure base empirique. Entre-temps, l'équipe souhaite encourager les chercheurs à travailler avec des seuils de sensibilité sur la durée de vie qu'elle a utilisés dans le rapport final du projet pilote.

- Avec de nombreux chercheurs dans le domaine des budgets de référence, l'équipe reconnaît que la qualité de la consultation des citoyens est essentielle pour obtenir des résultats valables et acceptables. Toutefois, il s'agit d'un facteur de coût majeur qui conditionne la faisabilité d'élaborer des budgets de référence comparables dans chaque État membre de l'Union européenne et peu de recherches méthodologiques sur la meilleure manière de le faire ont été entreprises. Il y a donc dans ce domaine des marges de recherche pour étudier comment la consultation des citoyens pourrait être améliorée, par exemple pour rendre les échantillons de participants plus représentatifs et les résultats plus fiables (et pour pouvoir prouver leur fiabilité à ceux qui sont sceptiques quant aux budgets de référence).

- L'équipe est convaincue que la robustesse et la validité de certaines décisions normatives pourraient être grandement améliorées si elles étaient étayées par une collecte plus systématique d'informations factuelles dans des enquêtes représentatives sur, par exemple, l'accessibilité de certains biens et services fournis par le secteur public, la prévalence et l'acceptabilité de certaines habitudes d'achat ou les attentes et habitudes culturelles.

Convaincus de la valeur ajoutée de disposer des budgets de référence sur une base comparable et de la nécessité de travailler ensemble pour améliorer les bases théoriques, méthodologiques et infrastructurelles et les applications des budgets de référence (européens et nationaux) actuels, les partenaires de ces deux projets ont lancé en février 2018 la plate-forme européenne des budgets de référence. La plate-forme a l'ambition d'être un « ambassadeur » de la promotion de la recherche et de l'utilisation des budgets de référence dans toute l'Europe, tant par la communauté des chercheurs que par les acteurs sociaux, en vue de contribuer à la définition d'un niveau de vie décent pour tous.

- Carrillo-Álvarez, E.; Penne, T.; Boeckx, H.; Storms, B.; Goedemé, T. (2019). Food Reference Budgets as a Potential Policy Tool to Address Food Insecurity: Lessons Learned from a Pilot Study in 26 European Countries. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2019, 16, 32.

- Chrysostomou, S., Andreou, S. N., & Andreou, C. (2019). The development of the gluten free healthy food basket in Cyprus. Is it affordable among low-income adults diagnosed with celiac disease? *Journal of Public Health*.

- Decerf, B., Van den Bosch, K. and Goedemé, T. (2017), A new measure of income poverty for Europe, Louvain-La-Neuve: CORE.

- Goedemé, T., Storms, B., Penne, T. and Van den Bosch, K. (2015a), The development of a methodology for comparable reference budgets in Europe - Final report of the pilot project, Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe (contract no. VC/2013/0554), Brussels: European Commission.

- Goedemé, T., Storms, B., Stockman, S., Penne, T. and Van den Bosch, K. (2015b), 'Towards Cross-country Comparable Reference Budgets in Europe: First Results of a Concerted Effort', *European Journal of Social Security (EJSS)*, 17: 1, 3-31.

- Goedemé, T., Penne, T., Hufkens, T., Karakitsios, A., Bernát, A., Franziskus, A., Simonovits, B., Álvarez, E.C., Kanavitsa, E., Cussó Parcerisas, I., Romaní, J.R., Mäkinen, L., Matsaganis, M., Arlotti, M., Kopasz, M., Szivós, P., Ritakallio, V.-M., Kazepov, Y., Van den Bosch, K. and Storms, B. (2019), 'What Does It Mean To Live on the Poverty Threshold? Lessons From Reference Budgets', in B. Cantillon, T. Goedemé and J. Hills (eds.), *Decent incomes for all. Improving policies in Europe*, New York: Oxford University Press.

- Penne, T., Cussó Parcerisas, I., Mäkinen, L., Storms, B. and Goedemé, T. (2016), Can reference budgets be used as a poverty line?, Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.

- Penne, T., Cornelis, I., & Storms, B. (2019a). All we need is... Reference Budgets as an EU Policy Indicator to Assess the Adequacy of Minimum Income Protection. *Social Indicators Research*, 1-23.
- Penne, T., Hufkens, T., Goedemé, T. and Storms, B. (2019b) 'To what extent do welfare states compensate for the cost of children? The joint impact of taxes, benefits and public goods and services', *Journal of European Social Policy*, doi: 10.1177/0958928719868458.

Principaux enseignements de la comparaison entre les budgets de référence en ville moyenne de l'Onpes et ceux de l'Unaf

L'Unaf publie depuis 1952 des budgets qui couvrent la consommation de huit familles-types selon une démarche normative qui se rapproche de la méthode employée en Belgique. Dans son principe, la méthodologie utilisée procède en partant des normes réglementaires ou des dires d'experts pour les différents postes constitutifs des paniers de biens (alimentation, transports...). Ces budgets présentent, tant dans l'objectif poursuivi que les configurations familiales retenues, de grandes similitudes avec les budgets de référence de l'Onpes en ville moyenne. La coexistence de ces deux indicateurs voisins soulève forcément des questions auxquelles il convient de répondre pour la transparence du débat public.

Une première comparaison des paniers de biens construits par la méthode employée par l'Onpes et celle de l'Unaf a été réalisée dans le cadre du projet commandité par l'Observatoire⁷ à partir des données publiées par l'Unaf, notamment pour alimenter le rapport de l'Onpes 2014-2015 sur les budgets de référence. Elle se limitait aux grands postes budgétaires dont l'Unaf publie chaque mois la valorisation. Mais faute d'informations détaillées, il n'avait pas été possible d'analyser précisément les sources des écarts mis en évidence dans cette comparaison.

C'est pourquoi une collaboration Ires-Onpes-Unaf a engagé par la suite un approfondissement de ce travail de comparaison systématique, par Pierre Concialdi, chercheur à l'Ires. Les développements à venir synthétisent cette nouvelle recherche basée sur des données cette fois-ci très détaillées à partir desquelles l'Unaf calcule ses budgets-types et permettent ainsi d'expliquer plus finement les écarts constatés entre les deux catégories de budgets. On ne manquera pas de souligner que c'est sans doute la première fois que les commanditaires de budgets de référence soumettent délibérément les résultats de leurs travaux au crible d'une analyse aussi fouillée.

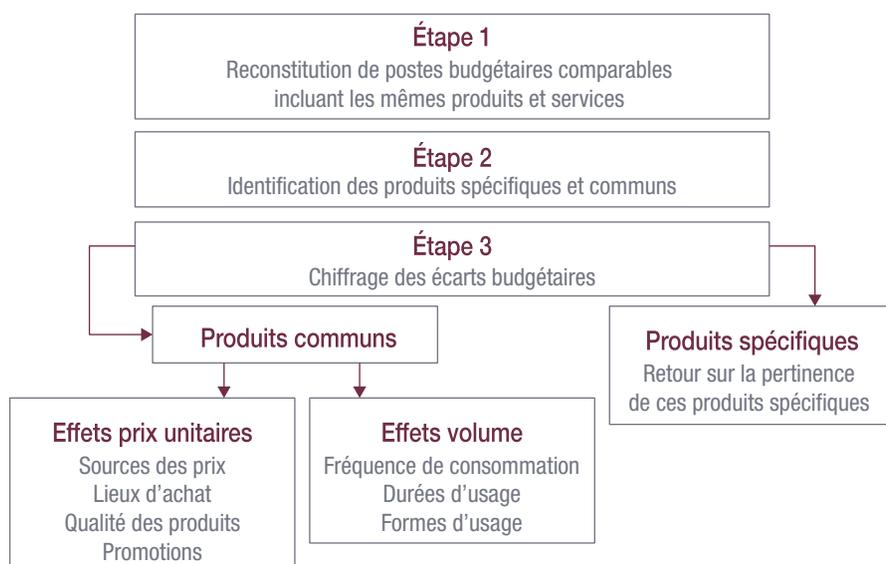
7. Rapport de recherche pour le compte de l'Onpes, *Les budgets de référence : comparaison des budgets de l'Onpes et de l'Unaf*, réalisé par Pierre Concialdi (Ires), mai 2016.

Démarche générale et principaux choix de méthode

La recherche comparative entre les budgets Onpes et Unaf porte sur une seule configuration familiale, celle pour laquelle il est possible d'effectuer cet exercice, soit un couple avec deux enfants (un garçon de 11 à 14 ans et une adolescente de 15 à 17 ans). Sont répertoriés pour chaque individu ou, le cas échéant, pour le ménage, les différents produits et services du panier.

Le processus de comparaison appliqué à tous les postes budgétaires suit schématiquement un déroulé chronologique en trois étapes (*Schéma 1*).

Schéma 1 – Les grandes étapes de la comparaison des budgets de référence de l'Onpes avec les budgets de l'Unaf



Source → Rapport de recherche pour le compte de l'Ires, l'Onpes et l'Unaf. *Les budgets de référence : comparaison des budgets de l'Onpes et de l'Unaf*, réalisé par Pierre Concialdi (Ires), mai 2016.

Au cours de la première phase, sont reconstitués des postes budgétaires à champ comparable. Les budgets Onpes et Unaf distinguent quelques grands postes budgétaires mais ces derniers ne couvrent pas nécessairement le même périmètre, certains produits ou groupes de produits étant classés dans des postes budgétaires différents⁸.

Lors de l'étape suivante, sont identifiés les produits et services qui sont spécifiques à chaque budget et les produits qu'ils ont en commun. Par produits spécifiques, on entend ceux qui figurent dans un des deux budgets sans être présents dans l'autre.

8. Par exemple, les budgets Unaf isolent un poste Informations et communications dont les dépenses sont incluses dans le poste Équipements des budgets Onpes.

L'option retenue se limite aux produits et services que l'on peut, sans ambiguïté, qualifier de spécifiques⁹.

La troisième étape s'attache à chiffrer et expliquer les écarts budgétaires. S'agissant des produits communs, les sources d'écarts entre budgets peuvent tenir aux quantités achetées, à la qualité des produits ou à leur prix unitaire. Dans le cas des produits spécifiques, la mise en évidence de certains écarts peut servir de révélateur, qu'il s'agisse d'explicitier ces choix, de les modifier, ou encore d'enrichir le questionnement des groupes de discussion dans la démarche Onpes.

Les constats

Les budgets de l'Onpes et de l'Unaf identifient un très grand nombre de produits et services. Le budget Onpes comprend plus de 700 produits élémentaires et celui de l'Unaf plus de 600. Les budgets Onpes offrent une plus grande variété de produits que ceux de l'Unaf, à l'exception notable des produits alimentaires pour lesquels le budget Unaf comprend près de 350 items, contre environ 220 pour le budget Onpes. Pour les postes Habillement et Équipements, les budgets Onpes recensent environ une cinquantaine de produits supplémentaires et l'écart est encore plus important pour le poste Hygiène et soins de la personne. Dans ce dernier cas, cet écart provient tout autant de la grande diversité du budget Onpes que de la très faible variété présente dans celui de l'Unaf. Enfin, on peut également observer que, dans le budget Unaf, la variété des paniers est assez comparable pour tous les individus du ménage, ce qui n'est pas le cas dans les budgets Onpes, notamment pour l'adolescente¹⁰.

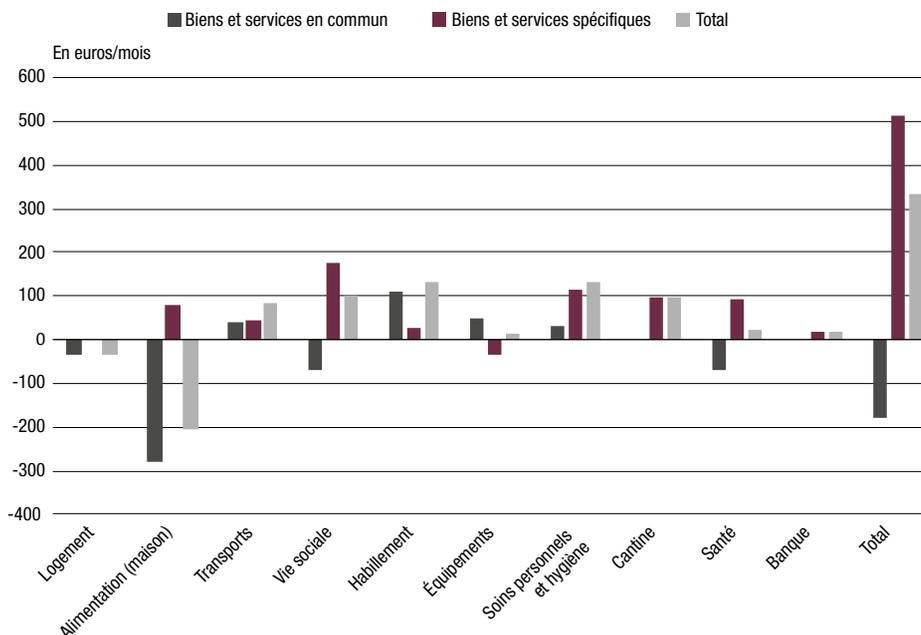
Globalement, pour un couple avec deux enfants adolescents, le budget Onpes est supérieur d'environ 330 euros à celui de l'Unaf (*Graphique 1*). Ce résultat rejoint le constat général effectué dans d'autres pays que les méthodes « normatives » aboutissent bien souvent à des résultats inférieurs à celles faisant appel à l'expertise citoyenne. Toutefois, l'examen détaillé révèle une réalité plus complexe. En effet, cet écart provient de deux effets de sens opposé. Sur le champ des produits communs aux deux budgets, celui de l'Onpes est inférieur à celui de l'Unaf (-180 euros), tandis que sur le champ des produits spécifiques il est supérieur (+510 euros).

La dépense liée à des produits spécifiques est toujours plus élevée dans les budgets Onpes, sauf dans le cas du poste dédié à l'équipement. Cet écart positif est concentré sur quelques postes : Vie sociale (30 % de l'écart total), Soins personnels et hygiène (22 %), Santé (18 %) et Alimentation (15 %). Il est aussi relativement important pour le poste affecté aux frais de cantine, car cette dépense a été explicitement écartée du budget Unaf en raison de la complexité de sa valorisation.

9. On peut illustrer ce choix à partir du poste Habillement qui est sans doute le plus sensible à ces conventions. Le budget Unaf identifie ainsi une sous-catégorie Vêtement de travail qui ne figure pas dans le budget Onpes. Il a été considéré qu'il s'agissait d'un produit Unaf spécifique. Inversement, ce même budget Unaf prévoit une sous-catégorie Robe dont la déclinaison dans le budget Onpes retient deux produits : une robe, sans autre précision, et une robe pour occasions exceptionnelles. Il a été décidé que ce dernier produit n'était pas spécifique, ce qui a pour corollaire, dans la comparaison des budgets valorisés, de faire apparaître un effet « quantité ».

10. Les écarts entre les enfants et les adultes sont légèrement surestimés dans cette première approche car les biens d'équipement spécifiques aux parents (meubles de la chambre) ont été comptabilisés ici – dans les deux budgets – au niveau du ménage.

Graphique 1 – Écart entre le budget Onpes et le budget Unaf selon le type de produit ou service (Couple avec deux enfants – Logement social)



Champ → Budgets Onpes et budgets Unaf pour un couple avec deux enfants âgés respectivement de 11-14 ans (garçon) et 15-17 ans (filles).

Source → Rapport de recherche pour le compte de l'Ires, l'Onpes et l'Unaf. *Les budgets de référence : comparaison des budgets de l'Onpes et de l'Unaf*, réalisé par Pierre Concialdi (Ires), mai 2016.

Sur le champ des produits communs, l'écart n'est pas systématiquement de même sens selon les postes. Il est particulièrement élevé pour le poste Alimentation, le budget Unaf étant supérieur de 280 euros à celui de l'Onpes, même lorsque l'on raisonne sur une hypothèse comparable où tous les repas sont pris à la maison. Les différences sont à la fois qualitatives (notamment sur le contenu des produits consommés) et quantitatives (quantités consommées, prix unitaires). Un écart de même sens s'observe sur les postes Vie sociale et Santé. Pour celui consacré à la vie sociale, cela s'explique par un effet quantité : trois semaines de vacances sont prévues dans le budget Unaf contre seulement deux dans celui de l'Onpes. Pour le poste Santé, l'écart est dû uniquement au coût de la complémentaire santé, plus élevé dans le budget Unaf (229 euros) que dans le budget Onpes (156 euros). En revanche, la dépense pour des produits communs est supérieure dans le budget Onpes, principalement pour le poste Habillement et, dans une moindre mesure, pour les postes Transports et Équipements. Le différentiel de budgets pour l'habillement tient surtout aux quantités achetées en lien avec le mode de calcul des durées d'amortissement des articles d'habillement.

Les enseignements

La comparaison des budgets détaillés met en évidence de très nombreuses différences, résultat assez inévitable compte tenu de la finesse de l'examen qui est effectué à un niveau de détail élevé et du très grand nombre de produits et d'hypothèses nécessaires à la construction des budgets. Il serait toutefois erroné de considérer que ces différences relèvent de décision arbitraire. En effet, les hypothèses retenues révèlent dans chaque cas une très forte cohérence interne. Par ailleurs, dans chaque budget, les hypothèses sous-jacentes sont argumentées, de façon explicite dans le cas des budgets Onpes et un peu plus implicite, dans certains cas, pour les budgets Unaf. S'il fallait retenir une conclusion générale de cette comparaison, il serait sans doute plus pertinent de souligner que les budgets Unaf et Onpes présentent de nombreux points communs, une proximité que la comparaison détaillée tend, par construction, à occulter.

Prises isolément, au niveau le plus élémentaire d'un produit donné, ces différences peuvent apparaître non négligeables. Mais, d'une part, leur impact sur le montant global du budget reste très souvent minime¹¹. Et, d'autre part, ces différences élémentaires se compensent souvent, si bien que, globalement, rien ne permet de remettre en question la robustesse des résultats affichés dans les deux budgets.

En réalité, l'abondance quantitative de détails et de ces différences révèle surtout la principale qualité de ces deux budgets, à savoir leur très grande transparence, dont toutes les études internationales de même nature soulignent la nécessité.

Pistes de travail et recommandations pour poursuivre l'expertise des budgets et approfondir la connaissance

Plusieurs prolongements méthodologiques sont envisageables à l'issue de ce travail de comparaison. Ils portent sur le contenu des paniers de biens et de services, les compléments d'informations à apporter à la méthodologie et les variations des paniers entre les différents membres du ménage.

– Contenu du panier de biens

En se limitant aux produits et services dont l'impact budgétaire est réellement significatif, l'examen pour chaque budget de listes détaillées de produits spécifiques pourrait être poursuivi afin de consolider les choix retenus dans chacune des méthodes et expliciter les motifs qui ont conduit à retenir (ou inversement à écarter) certains produits spécifiques. De la même façon, sur le champ des produits communs, les écarts observés invitent à s'interroger sur la pertinence des choix retenus et leur réalisme, questions qu'il appartient à chaque institution de trancher.

– Compléments d'informations

La méthode des budgets de référence repose sur un très grand nombre d'hypothèses. D'où la nécessité d'une méthodologie aussi transparente que possible. Dans certains cas, il a été

11. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne la télévision. Dans le budget Onpes, le prix de la télévision est le double de celui retenu dans le budget Unaf et sa durée d'amortissement est près de deux fois plus faible. Cependant, l'écart qui en résulte sur le budget mensuel est de seulement 4 euros.

difficile d'aller au-delà d'un simple constat sur les effets prix et quantités, dans la mesure où certaines informations n'étaient pas toujours disponibles, ce qui limite le champ du débat sur la pertinence des choix et des hypothèses. C'est le cas pour les quantités consommées et le prix des produits alimentaires.

– *Différences entre les membres du ménage*

Les budgets analysés dans ce rapport correspondent à ceux d'une famille avec deux enfants. La méthode de construction des budgets Onpes part de la discussion des besoins individuels de chaque membre du ménage pour aboutir à un budget global familial. Dans l'approche développée par l'Unaf, les budgets sont construits d'emblée au niveau de la famille et, dans certains cas, ils retiennent explicitement l'hypothèse d'une non-différenciation des besoins selon le sexe ou l'âge. Par construction, les budgets des différents individus qui composent le ménage sont donc plus homogènes dans la démarche Unaf que dans celle de l'Onpes. Dans les budgets Onpes, on repère cependant une forte spécificité pour le budget de l'adolescente, notamment pour trois postes (Alimentation, Habillement, Hygiène et soins personnels). À cet égard, le visionnage de certaines discussions de groupe pourrait peut-être permettre d'identifier ce qui a motivé ces choix spécifiques. Par ailleurs, ce questionnement pourrait aussi être inclus dans les futures discussions de groupe.

Une méthode étendue aux territoires ruraux (2017) et à la Métropole du Grand Paris (2018)

Cette partie expose les conditions de l'extension au milieu rural et à la Métropole du Grand Paris des budgets de référence établis en ville moyenne, notamment en réponse aux demandes formulées par le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE). En effet, ces budgets de référence ne sont pas directement transposables à d'autres types de territoires dont les particularismes éventuels peuvent avoir une incidence sur les besoins pour mener une vie décente. Ces extensions territoriales appellent une méthodologie spécifique, là encore fortement inspirée de l'expérience britannique¹², cherchant précisément à mettre en exergue les particularités des besoins propres à une localité, en l'occurrence ici un espace rural et une grande aire urbaine. Elle est bâtie en référence aux budgets initialement construits pour vivre en ville moyenne.

Sont rappelés en premier lieu les critères intervenant dans le choix des deux territoires, puis les objectifs et principes méthodologiques pour conduire ce travail d'élargissement. Enfin, sont détaillées les modalités de valorisation des paniers de biens et de services locaux.

12. Pour l'exemple britannique de l'extension du Minimum Income Standard (MIS) en zones rurales en 2010 et à Londres en 2015 : Voir Noel Smith, Abigail Davis, Donald Hirsch, 2010, *A Minimum Income Standard for Rural Households*. Joseph Rowntree Foundation and Commission For Rural Communities ; Matt Padley, Lydia Marshall, Donald Hirsch, Abigail Davis, Laura Valadez, 2015, *A Minimum Income Standard for London*. Centre for Research in Social Policy and Trust for London, Loughborough University.

Le choix des territoires

Pour réaliser des budgets de référence représentatifs des besoins en milieu rural et en Métropole du Grand Paris, des aires de recrutement des participants aux « focus groups » ont dû être sélectionnées. S'agissant de la caractérisation de la « ruralité » des territoires, le Crédoc et l'Ires se sont à nouveau inspirés du travail réalisé par des chercheurs britanniques¹³. Le comité de suivi des budgets de référence organisé et animé par l'Onpes a validé les principaux critères à partir desquels ont été choisies les deux zones rurales de recrutement. Le comité d'orientation des travaux sur les budgets de référence en Métropole du Grand Paris du centre d'action sociale de la ville de Paris (CASVP) et le comité de suivi ont participé à la définition du contour des deux zones métropolitaines du Grand Paris de résidence des participants aux groupes.

– *Deux bassins de vie ruraux en Mayenne et en Côte-d'Or*

Pour l'extension rurale des budgets de référence au Royaume-Uni, le choix des zones d'habitation repose sur un double critère. Le premier se fonde sur la classification britannique des zones d'habitation. Cette classification retient deux variables - la taille de la population et la densité des zones d'habitation - et permet de distinguer huit catégories. Parmi ces dernières, les chercheurs britanniques en retiennent trois (bourgs, villages, hameaux et habitants dispersés¹⁴). Ces deux paramètres, que sont la taille et la densité de la population, sont particulièrement intéressants dans la mesure où ils sont supposés être des indicateurs du degré d'accessibilité à certains services, une dimension dont il est fait l'hypothèse qu'elle est très discriminante pour distinguer les zones rurales des zones urbaines, notamment à cause des coûts supplémentaires qu'elle peut engendrer sur certains postes budgétaires. Ce premier critère, basé sur la classification des zones d'habitation, est complété par un second critère qui se fonde sur un indicateur composite mesurant le degré d'accessibilité à une gamme de services. Finalement, les zones de recrutement des groupes sont sélectionnées à partir d'un score moyen d'accessibilité calculé pour les trois zones d'habitation choisies.

Pour l'étude des budgets de référence en France, la définition proposée et validée par le comité de suivi s'appuie sur deux critères assez proches :

- La population. Dans les différentes nomenclatures, notamment celles de l'Insee, les communes rurales sont définies comme étant celles qui n'entrent pas dans la constitution d'une unité urbaine : les communes sans zone de bâti continu de 2 000 habitants, et celles dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu.
- Le temps d'accès aux services courants. Cet indicateur est calculé par l'Insee à partir de la base permanente des équipements (BPE). Les résultats disponibles publiquement ne se situent pas au niveau des communes mais à celui des « bassins de vie »¹⁵.

13. *A minimum income standard for rural households*, JRF, November 2010.

14. La traduction ne peut être qu'approximative. Ces trois catégories correspondent, dans la terminologie anglaise, aux zones suivantes : 1. Rural town/town and fringe (sparse) 2. Village (less sparse) 3. Dispersed/hamlet and dispersed (sparse).

15. Définition Insee du bassin de vie : le bassin de vie constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants d'après une liste déterminée.

L'Insee en identifie plus de 1 600, dont environ 1 300 sont des bassins de vie ruraux¹⁶. Parmi ces derniers, le temps médian d'accessibilité à des services courants est d'environ 20 minutes. Si l'on retient une fourchette de +/- 1 mn, on compte environ 200 bassins de vie ruraux dont le temps d'accessibilité aux services courants est proche de cette médiane et qui sont donc, en ce sens, représentatifs de zones rurales.

Le comité de suivi a retenu un seuil de 20 minutes au-delà duquel le bassin de vie est considéré comme rural au sens de la présente étude, à la condition d'être animé par un petit pôle de services uniquement.

C'est ainsi que deux zones, situées en Mayenne et en Côte-d'Or, ont été sélectionnées pour le recrutement des participants aux groupes de consensus parmi l'ensemble des bassins de vie répondant à cette « norme » du milieu rural (Tableau 1).

Tableau 1 – Deux zones de recrutement des participants aux groupes de consensus en Côte-d'Or et en Mayenne

Côte-d'Or		Mayenne	
Code	Nom du bassin de vie	Code	Nom du bassin de vie
21023	Arnay-le-Duc	53003	Ambrières-les-Vallées
21425	Montbard	53077	Cossé-le-Vivien
21584	Saulieu	53152	Meslay-du-Maine
21603	Semur-en-Auxois	53185	Pré-en-Pail
21663	Venarey-lès-Laumes	53188	Renazé

Quel que soit leur vécu, il leur est demandé de se projeter sur des « idéaux-types » de leur configuration familiale ou proche, situés dans un village de moins de 2 000 habitants avec un accès aux :

- commerces plutôt facile (17 minutes environ) ;
- services de santé (médecins) et à un minimum de services culturels, sportifs et récréatifs un peu plus difficile (44 minutes environ) ;
- services publics (crèches, établissements scolaires, hôpitaux) plus distant encore (78 minutes environ).

Pour rappel, la relation à l'emploi des « idéaux-types » n'est pas précisée ; ils sont en emploi ou en capacité de l'être rapidement (ils peuvent faire garder leurs enfants, être mobiles...) sachant que leur état de santé est estimé satisfaisant (ils ne souffrent pas de maladie chronique ou invalidante).

– Deux zones de la Métropole du Grand Paris

La Métropole du Grand Paris regroupe une grande diversité de territoires. Elle comprend 131 communes : Paris, les 123 communes des départements de la Petite Couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) et 7 autres communes limitrophes, situées dans les

16. Brutel C. et Levy D., 2012, « Le nouveau zonage en bassins de vie en 2012 », *Insee Première*, n° 1425, décembre ; Barbier M., Toutin G., Levy D., 2016, « L'accès aux services, une question de densité des territoires », *Insee Première*, n° 1579, janvier.

départements de l'Essonne et du Val d'Oise¹⁷. Deux aires de recrutement ont été choisies pour les participants des groupes de consensus chargés d'élaborer des budgets de référence pour ce territoire, soit un arrondissement de Paris (le 12^{ème}) et une commune de la proche banlieue (Fontenay-sous-Bois). Cette sélection s'est faite à partir d'une série d'indicateurs qui rendent compte des spécificités de la population en termes de revenus, de composition sociale, de rapport aux transports et de caractéristiques du logement (*Encadré 3*).

L'analyse produite à partir de ces variables identifie une dizaine de communes qui se situent à proximité (à 10 ou 15 % près) de la médiane des indicateurs calculés sur l'ensemble des communes. L'une d'entre elles est retenue comme aire de recrutement des participants. Aucun des arrondissements de Paris ne présente un grand nombre d'indicateurs proches de la médiane des communes du Grand Paris. L'un d'entre eux est finalement sélectionné, avec un nombre d'indicateurs distants au plus de 30 % de la médiane des communes du Grand Paris.

Encadré 3 – Liste des 13 indicateurs retenus pour choisir les aires de recrutement des participants aux groupes de consensus

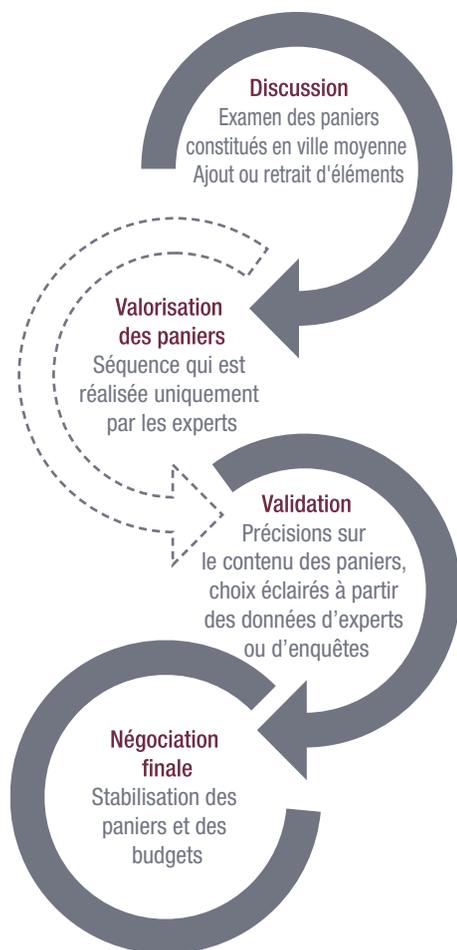
- Médiane du revenu disponible par UC (en euros)
- Part de la population immigrée (%)
- Part de la population non diplômée (%)
- Part de la population diplômée du supérieur (%)
- Nombre moyen de voiture par ménage
- Ménages avec au moins une voiture en 2012 (%)
- Part des actifs utilisant les transports en commun pour aller travailler (%)
- Part des logements sociaux (%)
- Nombre moyen de personnes par pièce
- Part des ménages locataires (%)
- Allocataires d'une aide au logement (%)
- Allocataires du RSA Socle (%)
- Indice de chômage (demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A, B, C) en %

Une approche en différentiel basée sur les outils et budgets établis en ville moyenne

Les extensions territoriales s'appuient sur les instruments d'évaluation définis par les groupes d'orientation tenus en ville moyenne au premier rang desquels, la définition du minimum budgétaire pour un niveau de vie décent. Toutefois, le cadre conceptuel et méthodologique est adapté pour révéler la spécificité éventuelle des besoins d'un territoire à l'autre. En conséquence les étapes de concertation sont réduites à trois phases : discussion, validation, négociation finale (*Figure 2*).

17. <https://www.metropolegrandparis.fr/fr>

Figure 2 – La fabrique du consensus dans le cadre des extensions territoriales



– *Le réajustement des besoins et des paniers selon une nouvelle définition du territoire*

La méthode dite en différentiel privilégiée pour conduire cette « territorialisation » des budgets correspond plutôt à une extension qu'à une remise en question totale du cadre analytique. L'idée générale est de prendre comme point de départ les budgets établis en ville moyenne et d'appeler les participants issus des petites communes rurales ou de la Métropole du Grand Paris à effectuer les ajustements nécessaires pour aboutir à un budget de référence pertinent pour leur territoire. L'enjeu des groupes de discussions à l'ancrage territorial spécifique par rapport aux groupes initiaux est ainsi d'identifier la particularité des besoins qui découle de la nouvelle localisation et de les expliciter, non de redéfinir l'intégralité des besoins. Qu'il s'agisse d'ajouts ou de retraits de biens de consommation, les groupes de consensus sont donc sollicités pour discuter en détail les caractéristiques de ces écarts vis-à-vis des besoins définis en ville moyenne (nature, qualité, fréquence, lieux d'achat ...).

Des outils révisés à la marge

Ce changement de perspective se traduit par quelques aménagements dans la constitution et la conduite des groupes, avec davantage de simplification. Le choix de regrouper certains types de ménages est conforté par les travaux britanniques. S'il est toujours question de discuter les besoins de leur catégorie, la réflexion est élargie aux groupes dont la configuration est proche de la leur : par exemple, les couples d'actifs sans enfant sont regroupés avec les actifs isolés sans enfant. Afin de travailler spécifiquement les besoins des enfants, des groupes (composés de parents d'enfants aux âges requis) sont dédiés à leur

définition dès l'étape des groupes de discussion. Aux étapes suivantes, la validation et la négociation, les besoins des enfants sont examinés en même temps que ceux des parents (plus de groupe spécifique). Les groupes sont organisés sur une demi-journée.

La projection s'effectue sur les mêmes cas-types qu'en ville moyenne. À noter toutefois, qu'en raison d'une plus forte présence de familles monoparentales en région parisienne, une configuration supplémentaire est ajoutée pour débattre des besoins d'une mère élevant seule une fille de 7 ans en Métropole du Grand Paris.

Les hypothèses relatives à la localisation du logement sont reformulées. Dans tous les cas, les participants sont invités à se projeter en Métropole du Grand Paris, *c'est-à-dire « à Paris ou en banlieue proche, à proximité des principaux services : transports en commun ; commerces ; médecins ; équipements culturels, sportifs et récréatifs ; crèches, établissements scolaires, hôpitaux... »*.

Des modes de valorisation ajustés

Concernant la valorisation des paniers de biens et services en milieu rural et en Métropole du Grand Paris, dans la mesure où leur construction repose sur une logique différentielle, il a été décidé de ne pas renouveler systématiquement les relevés de prix pour l'ensemble des biens et services, mais d'appliquer un indice des prix à la consommation de l'Insee selon les familles de produits quand il s'agit de biens identiques.

Lorsque des changements d'enseignes sont intervenus, et pour tous les biens et services ajoutés par rapport aux villes moyennes, des relevés de prix correspondants ont été faits sur les sites internet des marques et des lieux d'achat cités par les groupes (*Annexe*).

Les experts et les données d'enquêtes conduites notamment par la statistique publique en population générale ont été mobilisés pour consolider la cohérence de certains postes de consommation (Logement, Équipements, Alimentation, Soins personnels et hygiène, Transports, Santé, Frais liés à la garde et à la restauration scolaire des enfants).

Points de vigilance : champ, représentativité, normativité

Les travaux conduits dans le cadre du protocole, présenté dans le présent chapitre, pour élaborer des budgets de référence selon une approche participative mixte, constituent une recherche appliquée de grande ampleur, forcément à caractère exploratoire.

Le premier rapport Onpes 2014-2015 sur les budgets de référence établis dans deux villes moyennes souligne clairement que ce choix peut avoir des conséquences sur la représentativité des budgets calculés, notamment en raison de leurs composantes les plus sensibles à la localisation résidentielle. Ce point est éclairé par les extensions territoriales réalisées en milieu rural et en Métropole du Grand Paris présentées dans ce Rapport CNLE 2022. Il ressort que pour certains postes budgétaires, le contexte influence en effet les besoins et les choix de consommation des personnes. Ainsi, l'Observatoire dispose à présent de résultats issus de trois terrains géographiques d'investigation diversifiés offrant une analyse plus complète de ce que peuvent signifier des budgets décents au regard de leur environnement.

De ce fait, si ces travaux ne prétendent pas à l'*exhaustivité*, on estime à environ 10 millions (soit à peu près 34 % de l'ensemble des ménages présents dans l'enquête ERFS de l'Insee) le nombre de ménages répondant globalement aux caractéristiques des configurations

familiales et des zones territoriales couvertes par le calcul des budgets de référence, selon l'étude de Muriel Pucci (Chapitre 9 du rapport). Au total, les ménages localisés dans des zones hors champ de l'étude correspondent à 49 % de l'ensemble des territoires métropolitains tandis que les autres configurations de ménages exclus de l'analyse représentent 27 % de l'ensemble des ménages de France métropolitaine. Finalement, l'ensemble de ce travail livre des résultats dont la portée a une représentativité beaucoup moins limitée à l'échelle nationale que le premier rapport Onpes.

Ce travail ne prétend pas non plus à la *normativité* puisqu'il n'est pas certain qu'avec une autre méthode les budgets seraient différents. Mais, le seraient-ils significativement, le cas échéant ? La comparaison des budgets de référence Onpes avec ceux de l'Unaf conçus surtout sur dire d'experts, révèle des différences. Toutefois, cette analyse comparative fouillée n'a pu être menée que sur une seule configuration familiale résidant dans le parc social uniquement alors que certains postes n'ont pu être estimés par l'Unaf (la cantine, par exemple). Le diagnostic que livre cette première comparaison ne permet pas de conclure définitivement, l'auteur formulant d'ailleurs des recommandations pour poursuivre ce travail d'expertise dans un souci de transparence méthodologique.



Budgets de référence en milieu rural



Élodie Albérola, Colette Maes, Charlotte Millot (Crédoc) ;
Pierre Concialdi et Antoine Math (Ires), en collaboration avec le CNLE

Quels sont les budgets de référence pour faire face aux nécessités de la vie quotidienne en milieu rural et participer également à la vie en société ? Qu'ont-ils de spécifiques par rapport à ceux établis en ville de moyenne importance ? Que nous enseignent-ils sur les modes de vie décents dans les espaces ruraux où les résidents sont plus loin des centres villes et doivent parcourir de plus longues distances pour accéder à certains équipements et services courants ?

Ce chapitre s'ouvre sur une vue d'ensemble des résultats qui présente les principaux facteurs de différenciation des besoins exprimés par les groupes de consensus résidant dans les territoires ruraux en regard de ceux des villes moyennes (*Section 1*). Le propos cherche ici à restituer schématiquement, de manière lisible, les « dynamiques de besoins » en rural et « leur chaîne d'impacts » sur le contenu des paniers de biens et services plus ou moins variables selon les configurations familiales. À cette occasion sont rappelés les arguments avancés par les groupes pour justifier ces changements éventuels ainsi que les choix finaux auxquels ils ont aboutis.

Après avoir présenté les niveaux des budgets de référence en milieu rural et leur structure (*Section 2*), sont ensuite passés en revue, par poste de dépenses, les ajustements opérés pour adapter les paniers des villes moyennes au contexte spécifique du milieu rural ainsi que leurs incidences sur les montants budgétaires (*Section 3*). Sont alors resitués les écarts observés entre les budgets de référence en milieu rural et ceux des villes moyennes.

La dernière section (*Section 4*) s'attache à mettre en perspective les budgets de référence en ruralité avec les dépenses moyennes calculées à partir de l'enquête Budget de famille de l'Insee. Ainsi, s'agit-il de confronter les montants de ces budgets par rapport à d'autres repères issus de la statistique publique et de saisir dans quelle mesure certains besoins jugés décents ne seraient *a priori* pas satisfaits en réalité.

Des besoins spécifiques pour une vie décente en milieu rural

Les spécificités du mode de vie rural, à savoir un marché foncier et locatif moins tendu, des distances plus longues pour accéder aux services et équipement publics, ainsi qu'aux lieux d'approvisionnement, la rareté des transports en commun... font apparaître ou renforcent certains besoins pour mener une vie décente (se loger, se nourrir, se soigner et accéder à la vie sociale). Les habitants des territoires ruraux adoptent parfois des stratégies particulières ayant une réelle incidence sur la composition du panier de biens et de services nécessaire pour vivre décentement.

En sus de la valeur attractive du foncier, la recherche constante de compensation des distances devient un argument central pour comprendre la logique des besoins qui prévaut en territoire rural. Il s'agit ainsi d'optimiser et sécuriser les trajets, d'accéder autrement que « physiquement » à la culture, à l'administration, à la consommation (*via internet*), de considérer son habitat comme un lieu de socialisation et de profiter d'un cadre de vie particulier et plaisant, aux dires des groupes de consensus (accès à la nature, à des activités spécifiques comme le jardinage, par exemple).

Les besoins les plus impactés par ces particularismes locaux d'une vie rurale concernent donc le logement, l'équipement de la maison, les transports, la vie sociale et la garde des enfants en bas âge (Figure 1).

Logement : la maison, en propriété, en lien avec la norme et son acquisition facilitée en milieu rural

En comparaison avec les choix arrêtés en ville moyenne, le statut d'occupation du logement et le type d'habitat font l'objet d'ajustements notables.

Les groupes de consensus ont opté pour le logement individuel, plus précisément pour la propriété d'une maison individuelle, alors qu'en ville moyenne ils ont retenu l'appartement en location. Les retraités ont remboursé leur prêt immobilier, les actifs sont « accédants à la propriété ». Ils justifient ce choix par la faiblesse de l'offre locative en milieu rural, voire inexistante dans certains territoires, un coût du foncier et un accès à la propriété abordables. L'attrait pour la maison individuelle constitue aussi un motif d'établissement en milieu rural selon les groupes. Cela va d'ailleurs souvent de pair avec le souhait de disposer d'un espace extérieur, d'un jardin.

« La propriété est plus accessible en rural, en fait plus on s'éloigne de la ville, en rural les trois-quarts sont propriétaires. Le paiement d'un loyer peut se rapprocher d'un remboursement de prêt. » (groupe de consensus - actifs avec enfants)

« Ben oui, on ne va pas les mettre en appartement en campagne. » (groupe de consensus retraités)

« Oui, en maison, non pas en appartement, il y a sans doute plus de propriétaires, [...] Ce n'est pas la peine de s'enquiquiner à la campagne, si on n'a pas plus d'espace, de pouvoir recevoir, sinon on va en ville, c'est très important. » (groupe de consensus retraités)

Focus – Que disent les enquêtes statistiques sur le type de logement occupé en milieu rural ?

Selon les résultats produits à partir de l'enquête Logement 2013 de l'Insee, les propriétaires (accédants et non accédants) représentent plus de 79 % des ménages qui habitent dans des communes rurales. Les résultats de l'enquête Logement présentés ici portent sur le champ des résidences principales en France métropolitaine.

La disposition d'un extérieur répond au mode de vie lié à la ruralité. Les ménages sans enfant à leur charge ont la possibilité d'aménager un potager (ce dernier contribue à diminuer le budget alimentaire à hauteur de 10 % en été). Faute d'équipements de loisirs à proximité, le jardin permet aux enfants d'avoir des activités de plein air et contribue également à la sociabilité (barbecues estivaux).

La location dans le parc social en rural est considérée uniquement pour les configurations perçues plus fragiles, les actifs seuls et les familles monoparentales, dans l'attente d'une amélioration de leur situation financière. Tandis qu'en ville moyenne, le statut de locataire (dans le parc privé ou social) est envisagé pour l'ensemble des ménages-types.

Figure 1 – Vue d'ensemble des spécificités du milieu rural et de leur impact sur les budgets de référence des villes moyennes

SPÉCIFICITÉS DU TERRITOIRE RURAL	IMPACTS SUR LES BESOINS	STRATÉGIE OPÉRÉE	AJOUTS OU RETRAITS / AUX PANIERS DES VILLES MOYENNES
 <p>Foncier :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propriété plus accessible • Faiblesse de l'offre locative 	 <p>Intérêt d'investir</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Accès à la propriété avec emprunt : <ul style="list-style-type: none"> o en cours (<i>actifs</i>) o remboursé (<i>retraités</i>) • Locatif privé (<i>monoparent et inactif seul</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> + Taxe foncière - loyer (<i>pour inactif remboursements terminés</i>) + Equipelement jardinage, jeux pour enfants, mobilier de jardin + 1 pièce de stockage
 <p>Transports en commun</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faiblesse de l'offre ou horaires inadaptés 	 <p>Besoin accru de mobilité, nécessité d'être autonome</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Equipement de véhicules personnels dès 16 ans 	<ul style="list-style-type: none"> + 1 voiture (par adulte) + assurance tous risques pour voiture principale + 1 scooter et conduite accompagnée (<i>adolescent</i>) - Abonnement(s) aux transports
 <p>Eloignement géographique</p> <ul style="list-style-type: none"> • des équipements publics / services administratifs • des lieux d'approvisionnement • des lieux de sociabilité traditionnels • des structures d'accueil/lycées 	<p>Besoin de gérer à distance, communiquer</p> <p>Besoin de stocker, ranger</p> <p>Besoin d'accueillir au domicile</p> <p>Besoin de relais</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rôle primordial d'internet • Approvisionnement en moyenne surface, - fréquents, en + grande quantité • Privilégier les invitation/réception, plutôt que sorties dans lieux publics • Recours à mode de garde individuel/ internat 	<ul style="list-style-type: none"> + 1 smartphone pour tous dès collège + abonnement internet + téléassistance (<i>retraités vivant seul</i>) + 1 congélateur + de rangements + 1 chambre d'amis, + chauffeuse (enfant) + mobilier + Assistant maternel + baby sitting (monoparent) + internat (lycéen)
 <p>Saisons plus prononcées</p>	<p>Besoin de vêtements plus chauds et adaptés aux activités extérieures</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Privilégier les vêtements plus confortables 	<ul style="list-style-type: none"> + de vêtements chauds et adaptés aux activités extérieures
 <p>Cadre de vie plus agréable</p>	<p>Moins besoin de changer de cadre</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Privilégier l'environnement immédiat 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 semaine de vacances (<i>couples avec enfants</i>)

Source → Budgets de référence CNLE en milieu rural, groupes de consensus, valorisation 2018 et revalorisation 2018 en ville moyenne.

« Pour Julie, famille monoparentale, elle peut louer une petite maison ou un pavillon à loyer modéré. Elle a 40 ans, séparée, a peut-être des soucis financiers, ils ont vendu la maison, chacun part de son côté et du coup en attendant... » (groupe de consensus actifs avec enfants)

Le nombre de pièces est comparable dans les deux territoires pour les familles avec enfants (une pièce à vivre, une chambre pour le ou les parents et une chambre par enfant) et pour les retraités vivant seuls ou en couple (une pièce de vie, une chambre pour la personne ou le couple plus une chambre d'amis). Cette chambre d'amis est ajoutée au budget de référence en milieu rural pour les actifs sans enfant.

Plus généralement, la distance qu'il faut parcourir pour rejoindre les lieux de consommation ou de sociabilité traditionnels a pour conséquence directe un recentrement sur le lieu de vie : l'habitat, y compris les extérieurs (plus qu'en milieu urbain), est un lieu de sociabilité où l'on reçoit davantage. Les temps de vie sociale en milieu rural se déroulent en effet plus souvent sous la forme d'invitation ou de réception au domicile avec l'hébergement pour la nuit afin de ne pas prendre de risque sur la route et de profiter plus longtemps des invités.

Équipements : des besoins importants pour la maison et ses extérieurs pour s'adapter à l'éloignement et participer à la vie sociale recentrée sur le lieu de vie

L'équipement de la maison et des extérieurs intègre la dimension sociale ainsi que la nécessité d'un équipement de qualité meilleure (éviter les transports pour le remplacer) et d'une connexion internet pour échanger, communiquer, se détendre....

Il est donc nécessaire de prévoir du mobilier supplémentaire pour être en mesure d'accueillir les invités (des chaises en plus, un canapé plus grand, le couchage et les rangements nécessaires de la chambre d'amis, une chauffeuse dans la chambre des enfants) et des éléments de rangement, en lien avec l'ajout de vêtements adaptés à l'extérieur.

Le besoin d'être connecté, avec l'équipement d'un smartphone pour chaque membre du ménage dès l'entrée en 6^e, s'est également fait sentir pour gérer des situations à distance, palier les pannes ou les coupures de réseau internet à domicile, communiquer avec ses pairs.... Pour les adultes, le smartphone se substitue donc au GPS. Concernant les adolescents, sa justification est double. Ils doivent pouvoir communiquer en cas de besoin avec leurs parents parfois éloignés du lieu de scolarisation et s'intégrer socialement (ne pas avoir de smartphone peut être un facteur d'exclusion ou de stigmatisation). Les plus jeunes disposent d'une tablette pour le divertissement et l'accès à internet.

« Pourquoi un smartphone ? Pour avoir un téléphone, avoir accès à internet de secours en cas de coupure de ligne fixe ou si la ligne principale n'existe pas, aussi parce qu'on est souvent sur les routes perdues en rase campagne, pour avoir accès à un internet nomade qui permette de retrouver son chemin sur le GPS. » (groupe de consensus actifs sans enfant)

« Le gamin en 6^e, s'il n'a pas de smartphone, il ne s'en servira jamais du truc sans ce que soit la honte et il n'y a pas d'intérêt à ce qu'il ait un téléphone dans la poche. Dès qu'ils s'éloignent de la zone rurale où il n'y a pas trop d'accès, le car n'est pas là toutes les 5 minutes comme en ville, pour une absence de prof ou un problème de profs absents : ils ont un portable pour le cas où, pour le côté je suis bien rentré, petit message ou le moyen d'être contacté. » (groupe de consensus, actifs avec enfants)

Enfin, toujours en lien avec les distances à parcourir et le risque de qualité dégradée du réseau mobile, les retraités isolés doivent pouvoir bénéficier d'un service de téléassistance (assuré par satellite).

Soucieux d'optimiser leurs déplacements et disposant de moins de lieux d'achat à proximité, les ruraux se montrent plus exigeants envers la qualité de l'électroménager. Ils choisissent ainsi plus souvent des équipements de marque, avec une durée de vie supérieure aux produits d'entrée de gamme. Par ailleurs, ils s'approvisionnent moins souvent mais en quantité plus grande, d'où la nécessité d'introduire un congélateur (en plus du réfrigérateur combiné déjà prévu en ville moyenne). Cet équipement ménager permet de consommer à des tarifs avantageux, c'est-à-dire d'arbitrer en faveur de promotions, de prix bas et d'achats en gros. Un lave-vaisselle est également ajouté pour les actifs en couple (qu'ils aient des enfants ou non) afin de compenser le temps passé sur les routes. L'acquisition d'un sèche-linge devient indispensable notamment pour les couples ayant un enfant en âge d'être scolarisé au lycée, pour faciliter la gestion du linge lors de son retour (de l'internat) le week-end.

En lien avec leur statut de propriétaire et en réponse à un besoin d'autonomie dans la résolution de problèmes éventuels relatifs à l'entretien ou à la réparation de l'habitat, des outils sont ajoutés au panier de biens et de services (une perceuse-visseuse de qualité supérieure, une échelle et des étagères pour le rangement) ainsi qu'un forfait pour les dépenses en quincaillerie.

« Il faut un endroit où on peut stocker du matériel, il faut faire des réparations tout le temps, un établi, un plan de travail, il faut du matériel pour bricoler, il faut être capable de bricoler un peu chez soi, poser une étagère, réparer un truc cassé, réparer son lavabo, quand on perce, c'est de la pierre, il faut du costaud. On est obligé d'avoir nos matériels, les citoyens ont plus facilement accès à des services de location de matériel ou à une offre de services pour des réparations. »
(groupe de consensus actifs sans enfant)

À l'exception des familles monoparentales et des actifs seuls sans enfant pour lesquels le logement locatif social est envisagé, le fait de disposer d'un extérieur nécessite l'introduction de nouveaux équipements. Pour l'entretien du jardin, sont ainsi adjoints des outils de jardinage comme une tondeuse thermique, un taille-haie, un râteau, une pelle et une bêche, mais aussi un forfait pour l'achat de graines ou semis. Les besoins s'étendent au salon de jardin et aux jeux pour les activités extérieures des enfants qui sont donc intégrés à ce poste. Y figurent également le mobilier de jardin et les ustensiles à barbecue.

Transports : le choix de la solution individuelle pour satisfaire un besoin renforcé de mobilité, parcourir de longs trajets difficilement desservis par les transports en commun

En milieu rural, la mobilité constitue un enjeu majeur quelle que soit la configuration familiale, qu'il s'agisse d'accéder à son lieu de travail ou de formation, aux services ou équipements publics, aux lieux d'approvisionnement. En raison de l'insuffisance du transport collectif et des modes de déplacement alternatifs ou d'horaires inadaptés aux besoins, la voiture est jugée indispensable.

Le kilométrage qu'il faut effectuer quotidiennement, avec parfois des conditions météorologiques difficiles en hiver, le risque aggravé d'accident et de collision avec les

animaux, incite les groupes à opter, comme en ville moyenne, pour un véhicule d'occasion mais plus récent, de gamme supérieure du point de vue du confort (pour une meilleure sécurité) et couvert par une assurance « tous risques ». Pour favoriser l'indépendance au sein des couples et permettre des facilités organisationnelles (les membres de ménages bi-actifs ne travaillant pas nécessairement au même endroit, ni sur les mêmes créneaux horaires), les groupes plébiscitent la voiture pour chaque adulte, y compris les retraités. Un second véhicule (de gamme inférieure et assuré au tiers) est donc prévu pour les couples en remplacement de l'abonnement prévu pour le deuxième adulte en ville moyenne.

Focus – Que disent les enquêtes statistiques sur la multimotorisation ?

D'après l'enquête Statistiques sur les Ressources et les Conditions de vie (SRCV) de l'Insee, les résultats confirment le fort taux de ménages multimotorisés dans les communes rurales : en 2017, 55 % des ménages en zone rurale sont équipés d'au moins deux voitures, contre 37 % en moyenne en France métropolitaine.

L'accompagnement des enfants de moins de 3 ans, la plupart du temps par les parents, est intégré dans le kilométrage total calculé par l'IFSTTAR.

Pour les plus âgés (les 3 à 10 ans et les collégiens) le ramassage scolaire est envisagé, avec la possibilité, dès 14 ans, de recourir en plus au scooter pour avoir une vie sociale autonome. Le scooter d'occasion, le casque, l'assurance et le carburant sont prévus uniquement pour les couples avec enfants (ayant à charge pour rappel un collégien et une lycéenne dans les configurations-types). La lycéenne scolarisée en internat peut également partager le scooter avec le plus jeune et bénéficier d'un stage de conduite accompagnée en vue d'obtenir assez tôt le permis de conduire, considéré comme primordial en milieu rural.

« Quand les enfants se suivent, l'un a une conduite accompagnée, l'autre un scooter. À partir de 15 ans maintenant la conduite accompagnée est possible. Beaucoup de jeunes quand ils entrent en apprentissage, il leur faut un moyen de locomotion. Il faut les deux, sinon on passe son temps à les trimbaler partout. Dans ce que vous présentez, il y a écrit transports en commun, encore faudrait-il qu'il y en ait. Le car ne passe que le matin et le soir, nous où on habite, il faut faire 3 kms pour l'attraper pour les activités sportives du mercredi. »
(groupe de consensus, actifs avec enfants)

Contrairement aux villes moyennes, il n'a pas été jugé nécessaire de prévoir un budget pour le stationnement (gratuit la plupart du temps).

Enfin, chaque membre de la famille dispose d'un vélo, comme en ville moyenne.

Vie sociale : profiter avant tout des espaces verts et de convivialité environnants comme la maison, le jardin, la campagne ...

Comme en ville moyenne, les participants aux groupes résidant en milieu rural s'accordent sur la nécessité de partir en vacances « pour s'aérer, pour voir autre chose ». Néanmoins, leur cadre de vie, estimé plus reposant, l'accès facilité à la nature et aux activités extérieures, le bénéfice d'un jardin, les incitent moins à partir. Finalement, leur lieu de résidence s'apparente plus qu'ailleurs à un lieu de « villégiature ». Les groupes ont décidé de réduire la durée annuelle des vacances (une semaine au lieu de deux en ville moyenne) pour les actifs avec enfants. Les autres configurations familiales s'alignent sur les durées initialement

prévues, soit une semaine et un week-end prolongé pour les actifs sans enfant et une semaine pour les retraités. Le type de séjour (en gîte ou mobil-home pour la semaine et à l'hôtel pour le week-end) est également validé. Le budget réservé aux « extras » pour les activités, visites, restaurants, glaces... est au contraire révisé à la hausse, en raison du caractère exceptionnel des vacances. Il est réévalué à 60 euros la semaine pour les actifs avec enfants et 100 euros pour les actifs sans enfant et retraités (contre 40 euros en ville moyenne dès l'âge de 3 ans).

« Même si les gens ne partent pas du tout, ils ont du terrain, une piscine, de la place donc même si on ne part pas, il y a tout ce qu'il faut pour que les enfants se sentent en vacances, c'est un truc de citoyen de partir en vacances. Oui camping, piscine avec les gosses et c'est bon socialement de voyager, on peut partir une année et l'autre année, on reste chez soi avec le même budget. Oui, on valide l'augmentation du budget extras, sinon il vaut mieux rester chez soi. »
(groupe de consensus actifs avec enfants)

Les sorties dans le courant de l'année retenues en milieu rural sont moins fréquentes pour les actifs sans enfant, passant à trois ou quatre sorties annuelles seulement contre une sortie mensuelle en ville moyenne. Leur nombre reste identique pour les autres configurations. Les groupes ruraux manifestent une plus grande sociabilité sous forme d'invitation/réception au domicile au dépend des restaurants, spectacles ... notamment en raison d'une offre de divertissements plus limitée et moins accessible. Selon les configurations familiales, ce sont tantôt la fréquence des invitations, tantôt le nombre de convives qui sont augmentés. Les retraités prévoient six invitations par an (comme en ville moyenne, en conservant cinq à six invités), tandis que les actifs passent à dix convives par mois (contre deux en ville moyenne).

Jugées comme moins formelles qu'en ville moyenne, ces invitations « à la bonne franquette » n'induisent pas nécessairement l'achat d'un cadeau, comme une bouteille de vin ou un bouquet de fleurs, les desserts « maisons » étant privilégiés.

Enfin, les budgets estimés en ville moyenne pour les cadeaux à l'occasion des fêtes de fin d'année ou des anniversaires de proches sont validés (de 100 à 600 euros par an selon les configurations familiales).

Le budget consacré aux activités de loisirs régulières est également modifié pour deux configurations familiales. Pour les actifs sans enfant, il est ramené à 150 euros par an et par personne (au lieu de 250 euros en ville moyenne), les activités hors structure étant privilégiées pour limiter les trajets et profiter d'abonnements considérés plus abordables. À l'inverse, estimé trop faible au regard des prix pratiqués sur le territoire, le budget des retraités double, passant de 100 euros l'an par personne en ville moyenne à 200 euros. Quant au budget des actifs avec enfants, il est conservé en l'état (250 euros annuels par personne).

Garde des enfants : un nécessaire recours à l'assistance maternelle

Les besoins liés à l'éducation des enfants sont sensiblement les mêmes en milieu rural et en ville moyenne, mais sont rendus plus complexes à satisfaire dans le premier cas en raison d'une offre plus restreinte.

– *Garde d'enfants et périscolaire*

En zone rurale, faute d'accueils collectifs (notamment à proximité du domicile), les parents d'enfants non scolarisés (moins de 3 ans) rappellent la nécessité de recourir à une assistante maternelle. C'est là une rupture majeure avec les citadins qui ont plus fréquemment accès à la garde collective (crèche) et aux centres périscolaires.

Focus – Que disent les enquêtes statistiques sur les modes de garde en milieu rural ?

Ce constat établi par les groupes de consensus en zone rurale des faibles opportunités d'accès à la crèche est corroboré par l'enquête de la DREES Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants de 2013. Dans les communes rurales, la proportion d'enfants de moins de 3 ans principalement accueillis chez une assistante maternelle agréée est quatre fois plus importante que celle des enfants gardés dans un établissement d'accueil de jeunes enfants (soit 28 % contre 7 %). Villaume S., Legendre E. (2014), « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013 », *Études et Résultats* n° 896, DREES.

Le nombre de places offertes en structures collectives est positivement lié au taux d'urbanisation du département, défini comme la proportion de personnes habitant en milieu urbain (villes de 2 000 habitants ou plus) rapportée à la population totale. Borderie F., 2015, « L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 3 ans en 2012 », *Document de travail*, série statistiques n°194, avril.

En France métropolitaine, le nombre moyen de places est de 18,1 places en accueil collectif au 31 décembre 2017, il varie de 6,3 dans l'Aisne à 55,4 à Paris. Il est de 9,1 en Mayenne, et 18,0 en Côte d'Or selon l'enquête Aide sociale 2017 (Volet PMI) de la DREES.

La prise en charge en dehors des temps scolaires s'avère nécessaire comme en ville moyenne. Mais compte tenu de la rareté de l'offre d'accueil périscolaire en rural et du fait de la garde du plus jeune enfant par une assistante maternelle, les groupes ont choisi ce même mode de garde pour l'aîné de la famille monoparentale (le matin, le soir et le mercredi après l'école). En revanche, le baby-sitting mensuel envisagé en ville moyenne pour les collégiens n'est pas conservé par les groupes en milieu rural, considérant que ces enfants n'ont pas besoin d'être gardés.

– *Restauration scolaire*

Comme en ville moyenne, tous les enfants déjeunent à la cantine, quel que soit leur âge. Les groupes conservent les mêmes hypothèses qu'en ville moyenne, soit 4 jours par semaine. Une nuance toutefois, les repas du mercredi et des vacances sont couverts par l'indemnité de repas attribuée à l'assistant maternel. Pour la lycéenne, les frais d'internat sont ajoutés en raison de l'éloignement des lycées et de la rareté des transports en commun. Ces frais incluent la restauration scolaire.

Niveaux et structures des budgets de référence en milieu rural

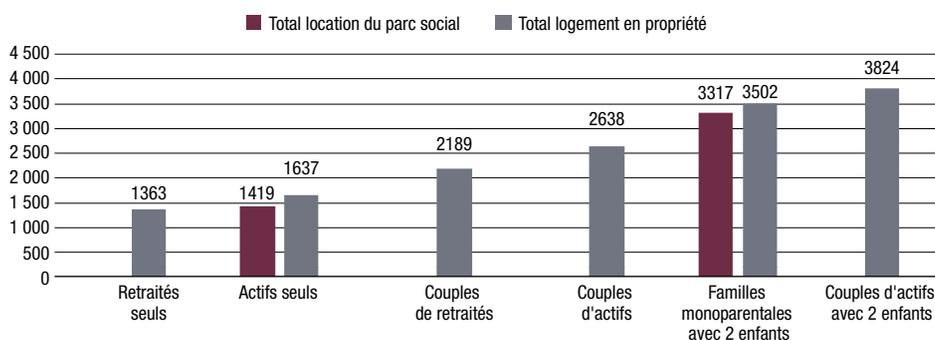
Avant d'analyser la manière dont les besoins identifiés pour vivre décemment dans un espace rural vont se matérialiser en révisions budgétaires, les développements qui suivent présentent d'abord une vue synthétique des montants et de la composition de chacun des budgets de référence des six configurations familiales établis en milieu rural.

Pour rappel, les ménages sont donc tous propriétaires (accédants pour les actifs, sans charges de remboursements pour les retraités), l'hypothèse de la location au sein du parc social n'étant conservée que pour les actifs seuls et les familles monoparentales, et cela pour une période transitoire.

Les budgets de référence des ruraux se situent entre 1 363 euros et 3 824 euros selon la configuration familiale et le statut d'occupation du logement

Les budgets de référence des retraités sont moins élevés que ceux des actifs sans enfant en accession à la propriété car ils sont propriétaires de leur logement sans plus aucun emprunt immobilier à rembourser (1 363 euros pour les retraités seuls contre 1 637 euros pour les actifs seuls et 2 189 euros pour les couples de retraités contre 2 638 euros pour les actifs en couple). Les budgets des locataires d'un logement social sont plus faibles que lorsque ces mêmes ménages-types sont propriétaires accédants (respectivement 1 419 euros contre 1 637 euros et 3 317 euros contre 3 502 euros) (*Graphique 1*). Ces derniers doivent s'acquitter de diverses charges, dont les échéances des crédits en cours et la taxe foncière. Pour mener une vie décente, les couples d'actifs avec deux enfants âgés de 11-14 ans et de 15-17 ans, propriétaires accédants, doivent disposer d'un budget de référence de 3 824 euros. Finalement, le montant du budget des parents isolés en accession vient juste derrière celui des couples avec enfants en raison, principalement, du choix fait par les groupes de consensus d'attribuer une chambre pour les adultes seuls et pour chaque enfant de sexe et d'âge différents ainsi que des frais élevés de garde à prévoir pour les familles monoparentales, les seules dans les cas-types à avoir des enfants en bas âge.

Graphique 1 – Les budgets de référence mensuels en milieu rural selon la configuration familiale et le statut d'occupation du logement (en euros)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Source → Budgets de référence CNLE en milieu rural, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

Hors logement, le niveau de ces budgets est compris entre 1 030 euros (actifs seuls) et 2 925 euros (couples d'actifs avec deux enfants), soit dans un intervalle plus étroit. La hiérarchie des budgets de référence selon le type de ménages varie peu. Les familles (isolées ou non) ayant une charge parentale, doivent toujours avoir un budget supérieur à celui des autres configurations de ménages et alors que viennent ensuite presque à égalité ceux des couples (retraités ou non) sans enfant.

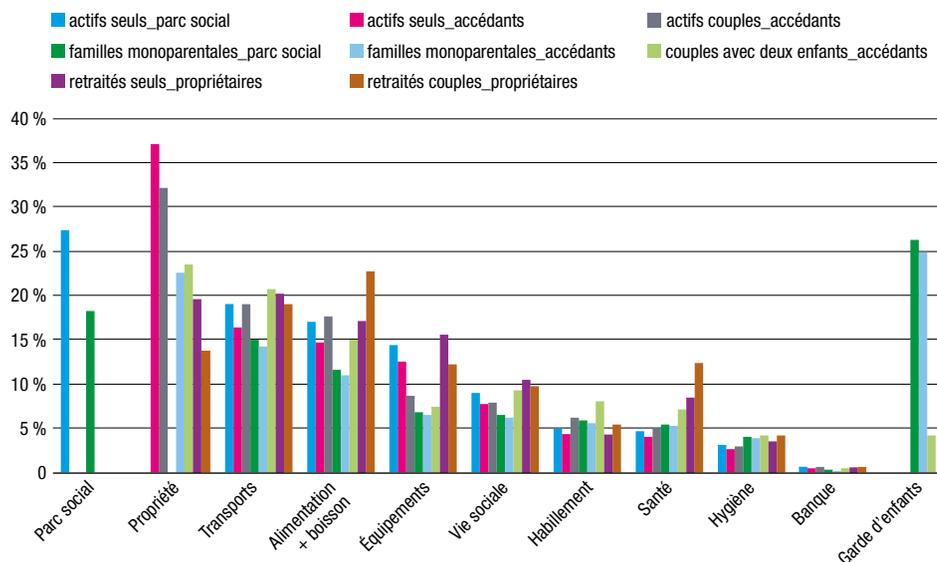
Une concentration des budgets de référence ruraux sur les dépenses de logement, de transports et d'alimentation, comme en population générale

La structure de chacun des budgets de référence présente, dans l'ensemble, des traits de similitude (*Graphique 2*). Sans surprise, trois postes se détachent des autres catégories de dépenses et totalisent plus de la moitié du budget à des degrés divers selon la configuration familiale : le logement (dont la part dans le budget de référence est comprise entre 14 % et 37 %), les transports (entre 14 % et 21 %) et enfin l'alimentation (entre 11 % et 23 %). Les proportions les plus faibles des fourchettes (pour les transports et l'alimentation) sont liées à la composition du budget de référence des familles monoparentales qui fait exception dans une certaine mesure : la part des frais de la garde des enfants en bas âge, assurée par une assistante maternelle en milieu rural, est estimée à environ 25 % du budget de référence et arrive en tête du classement, décalant derrière elle les trois grands postes cités précédemment. À signaler aussi que les besoins valorisés pour les retraités en couple aboutissent à placer au rang n° 1 les dépenses d'alimentation et au rang n° 2 celles dédiées aux transports avant le logement, qui affiche la proportion la plus faible par rapport aux autres configurations familiales (14 %).

Viennent ensuite, par ordre décroissant, les postes affectés à l'équipement et à la vie sociale qui pèsent respectivement entre 7 % et 16 %, puis entre 6 % et 11 %. Suivent les postes de consommation consacrés à l'habillement (compris entre 4 % et 8 %) et à la santé (entre 4 % et 12 %). Le poids des dépenses de santé le plus élevé renvoie à la situation des couples de retraités propriétaires non accédants, laquelle ressort d'autant plus que la part de leurs dépenses de logement est comparativement la plus faible. Les frais de scolarité et de cantine des enfants des couples d'actifs représentent 4 % de leur budget de référence.

Cette typologie d'ensemble, valable en milieu rural, se retrouve en ville moyenne à quelques nuances près. Les dépenses pour la vie sociale apparaissent désormais en quatrième position (et non en cinquième), devançant ainsi celles destinées à l'équipement classées parfois au cinquième rang, voire au sixième avec des proportions comparativement plus faibles. Quant au poste associé à la garde d'enfants de la configuration monoparentale, il se positionne en cinquième avec un poids équivalent à seulement 9 % de l'ensemble du budget de référence du fait du choix de l'accueil collectif, hypothèse congruente en ville moyenne.

Graphique 2 – Structure des budgets de référence en milieu rural selon le statut d'occupation du logement



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Source → Budgets de référence CNLE en milieu rural, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

Les écarts entre les budgets de référence en milieu rural et en ville moyenne, poste par poste

Les différences de besoins pouvant exister d'un territoire à l'autre sont examinées cette fois-ci sous l'angle budgétaire, à travers l'impact des ajustements décidés par les groupes résidant en milieu rural sur le contenu des paniers de biens et services retenus en ville moyenne et sur leur valorisation, qui peut être appelée à évoluer sous l'effet de variation des lieux d'achat.

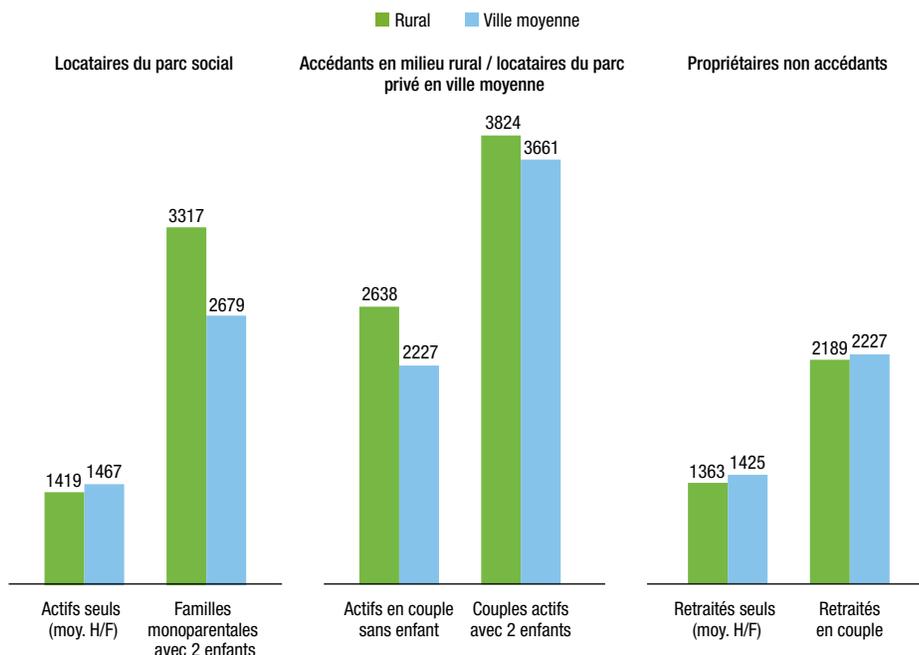
Les écarts sont à lire avec précaution, les statuts d'occupation du logement envisagés par les groupes diffèrent sur les deux territoires. Afin de limiter les « biais » possibles, les situations des propriétaires d'âge actif en milieu rural sont comparées à celles des locataires du secteur privé en ville moyenne.

Les budgets de référence conçus pour vivre décemment en milieu rural sont finalement supérieurs ou proches de ceux des villes moyennes

Les écarts de budgets de référence entre les zones rurales et les villes moyennes varient selon les configurations familiales. Pour plusieurs d'entre elles, les budgets de référence élaborés pour vivre dans un milieu rural sont supérieurs à ceux des villes moyennes, avec des écarts pouvant être substantiels (+638 euros en ce qui concerne les familles monoparentales

locataires du parc social, +411 euros s'agissant des actifs en couple sans enfant accédants et +163 euros pour les couples d'actifs avec enfants accédants) (Graphique 3). Lorsque les actifs seuls du rural sont propriétaires accédants, l'écart de budget de référence entre les deux territoires est très faible, le budget en milieu rural étant légèrement supérieur (+34 euros). Pour les trois autres ménages-types, les budgets de référence sont à peine plus faibles qu'en ville moyenne (-62 euros pour les retraités seuls propriétaires, -48 euros pour les actifs seuls en location dans le secteur social, -38 euros pour les couples de retraités propriétaires).

Graphique 3 – Budgets de référence mensuels en milieu rural et en ville moyenne selon le statut d'occupation du logement* (en euros)



(*) Pour rappel, les deux configurations familiales - couples d'actifs sans enfant et couples d'actifs avec deux enfants - ne sont pas comparées à statut d'occupation du logement égal entre les deux territoires. L'accession à la propriété n'étant pas envisagée en ville moyenne pour ces deux types de ménages, les budgets de référence des accédants en rural sont comparés aux locataires du secteur privé des villes moyennes.

Note → Rappelons que les budgets établis en ville moyenne en 2013 ont été revalorisés, selon un coefficient multiplicateur obtenu à partir de l'indice Insee, afin de prendre en compte l'évolution des prix constatée entre 2013 et 2018. La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, groupes de consensus, revalorisation Crédoc 2018 et en ville moyenne, revalorisation 2018.

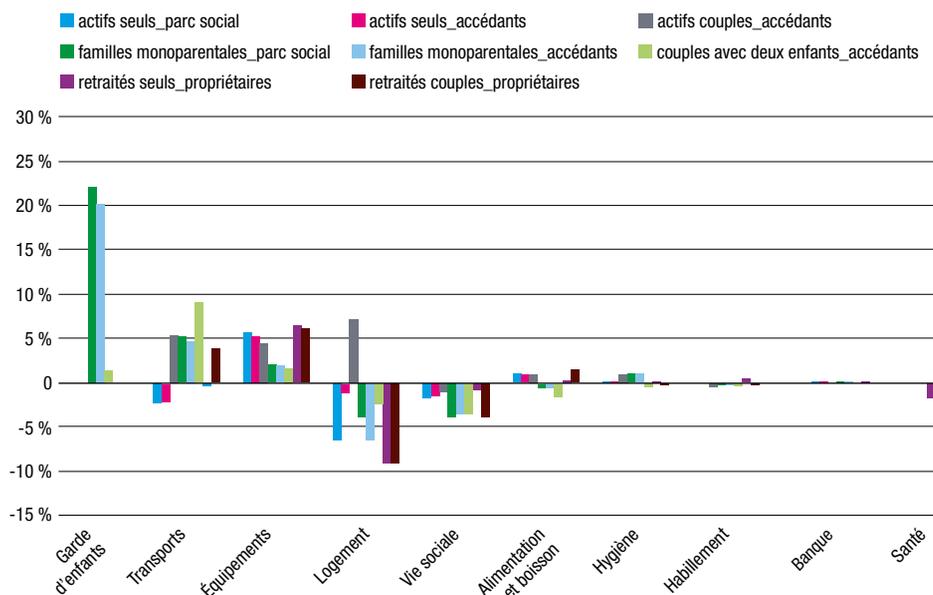
L'imputabilité des ajustements des budgets de référence des villes moyennes pour les rendre pertinents en milieu rural est concentrée sur quelques postes budgétaires

Globalement, les postes dédiés à l'équipement, aux transports et à la garde des enfants en bas âge (familles monoparentales) contribuent positivement à l'ajustement au contexte rural des budgets de référence conçus initialement en ville moyenne (Graphique 4). Ces hausses sont atténuées par la contribution négative des postes affectés au logement et à la vie sociale. Cela à des degrés divers selon la configuration familiale.

Pour les budgets de référence en hausse par rapport à ceux des villes moyennes (familles et couples d'actifs sans enfant, actifs seuls propriétaires en accession), cette augmentation est certes imputable à une augmentation des budgets transports et équipements, mais dans le cas des familles monoparentales, elle relève essentiellement du poste Mode de garde et, pour les couples sans enfant, également du poste Logement.

Pour les autres, la légère baisse des budgets de référence s'explique, outre les postes cités précédemment, aussi dans une moindre mesure par les contributions négatives des dépenses de transport (actifs seuls) et de santé (retraités seuls).

Graphique 4 – Contributions des postes aux écarts des budgets de référence par rapport à ceux des villes moyennes

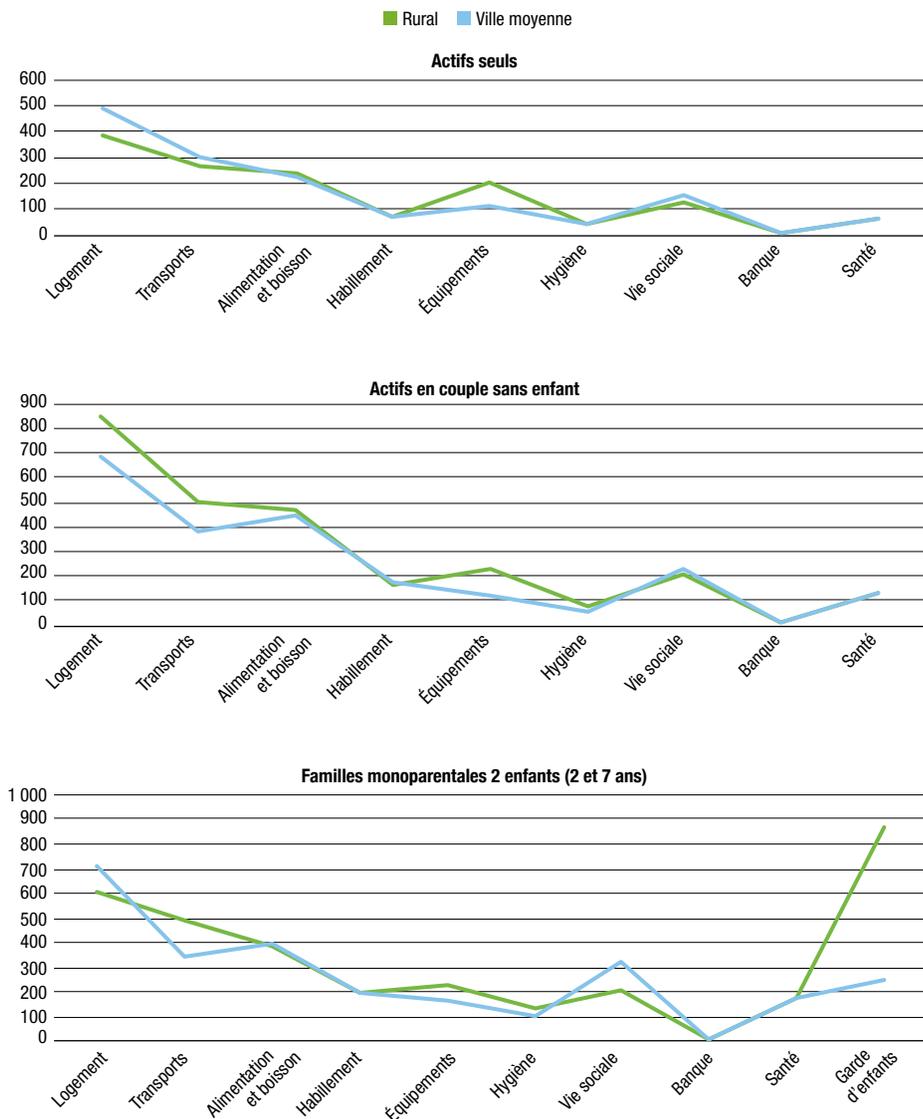


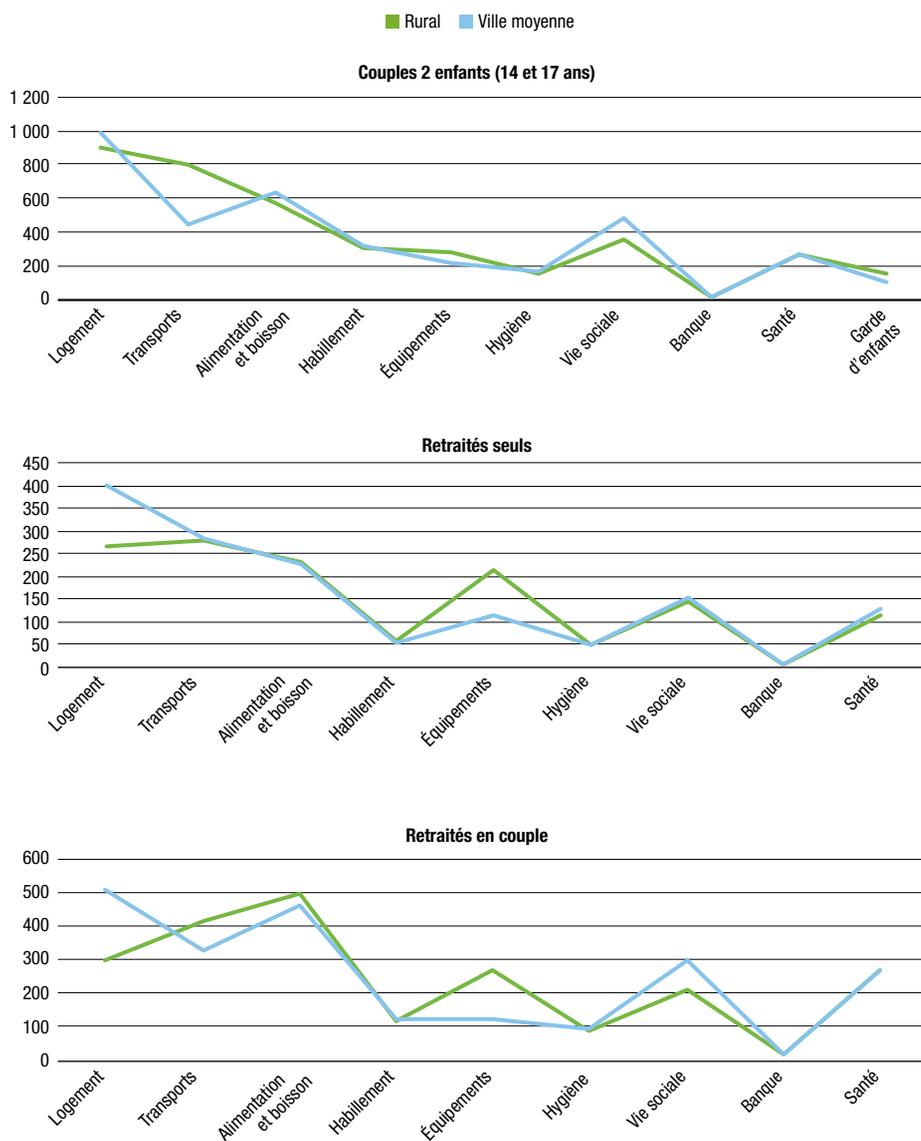
Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Source → Budgets de référence CNLE en milieu rural, groupes de consensus, revalorisation Credoc 2018.

Les écarts les plus marqués entre les postes budgétaires définis en milieu rural et ceux des villes moyennes se révèlent cette fois-ci sous un autre jour, en niveau, *via* le Graphique 5 qui offre une vue d'ensemble des montants des dépenses ajustées à la hausse ou à la baisse.

Graphique 5 – Budgets de référence mensuels en milieu rural et en ville moyenne par poste (en euros)





Note → Location du parc social pour les actifs seuls et les familles monoparentales ; accession à la propriété pour les actifs en couple avec et sans enfants en milieu rural et location du parc privé pour ces mêmes ménages en ville moyenne ; propriété sans remboursement d'emprunt pour les retraités. La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, groupes de consensus, revalorisation Crédoc 2018, et en ville moyenne, revalorisation 2018.

Des budgets dédiés au logement révisés à la baisse pour les ruraux : l'habitat et le foncier étant moins chers, on se loge dans plus grand à moindre frais

À l'exception de deux configurations familiales pour lesquelles le parc social est envisagé, les ménages-types sont considérés comme propriétaires (retraités) ou accédants (actifs). En conséquence, la taxe foncière est ajoutée au poste Logement (en complément de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle déjà prévues en ville moyenne).

Le logement décent en milieu rural se conçoit en habitat individuel (maison) avec la disposition d'un espace extérieur. La surface du terrain variant en fonction de la configuration familiale : 300 m² pour les retraités, 600 m² pour les actifs sans enfant, 1 000 m² pour les actifs avec enfants. Ces aires sont identiques selon les situations matrimoniales des cas-types (qu'ils vivent seuls ou en couple).

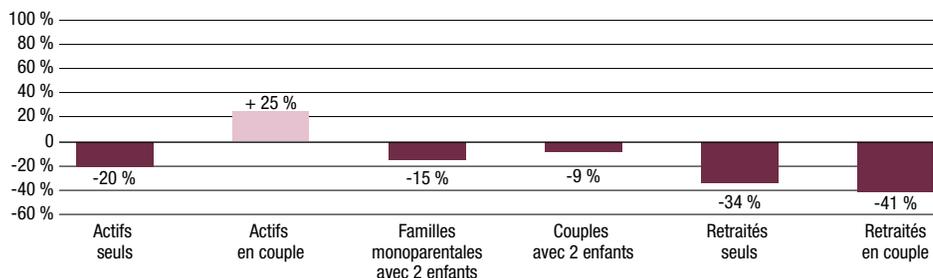
Pour l'intérieur du logement, en plus des besoins exprimés en ville moyenne (la nécessité de disposer d'une cuisine, d'un salon, d'une chambre parentale, d'une chambre par enfant, d'une salle de bains) deux types de besoins sont exprimés. D'une part, la possibilité d'accueillir des invités, ce qui induit l'introduction d'une chambre supplémentaire pour les ménages sans enfant (les autres ménages peuvent temporairement proposer la chambre d'un des enfants aux personnes accueillies). D'autre part, la nécessité, quelles que soient les configurations familiales, de disposer d'une pièce supplémentaire, en vue de stocker le nécessaire pour le bricolage et le jardinage et avoir un congélateur pour faire face aux aléas.

Un budget spécifique pour l'entretien et le bricolage (pour les loisirs mais en vue de limiter les recours aux artisans) est également prévu.

En dépit de ces ajouts, le budget Logement en milieu rural est inférieur à celui des villes moyennes (*Graphique 6*), excepté pour les couples sans enfant, mais dont la comparaison avec leurs homologues en ville moyenne est moins directe. C'est pour les retraités que l'écart sur le poste Logement est le plus important, le montant est inférieur d'un tiers à celui établi en ville moyenne pour les retraités vivant seuls, et de 41 % pour les couples. Au sein du parc social, le montant de ce poste est de 15 % inférieur pour les familles monoparentales et de 20 % inférieur pour les actifs seuls¹.

1. Ce statut n'est envisagé dans ce territoire que pour ces deux configurations familiales.

Graphique 6 – Écarts entre les budgets Logement en milieu rural et en ville moyenne (en %)



Note → Le montant du poste Logement a été calculé à partir des enquêtes Insee Logement et Budget de famille. Les comparaisons des postes Logement pour les actifs en couple (avec deux enfants et sans enfant) sont à lire avec précaution. En effet, les statuts d'occupation diffèrent sur les deux territoires. Considérés comme accédants à la propriété en rural, ils sont comparés aux locataires du parc privé en ville moyenne. La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018, et en ville moyenne, revalorisation 2018.

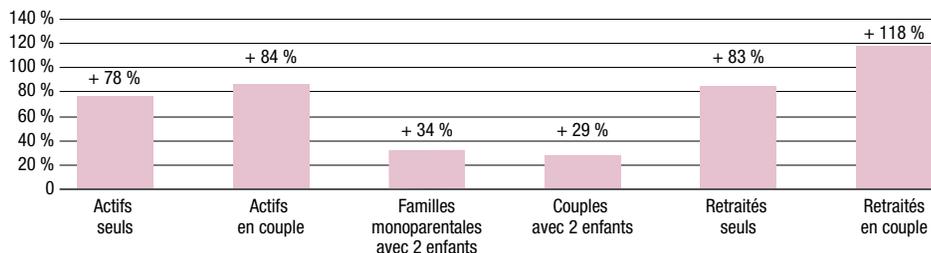
Des montants pour l'équipement en hausse, conséquence du choix du logement, des modes de sociabilité et de la nécessité d'être connecté en raison de l'éloignement

Si les groupes en milieu rural estiment nécessaire d'augmenter les dépenses en matière d'équipement mobilier, le sous-poste Communication et numérique est lui aussi en forte hausse par rapport aux villes moyennes. Cela tient, d'une part, à la diffusion du progrès technique qui a rendu cette nouvelle technologie accessible sur pratiquement l'ensemble des territoires et, d'autre part, à l'éloignement des services de la vie courante qui caractérise le milieu rural et qui rend la connexion à internet indispensable.

L'accroissement de la dépense dans ce registre provient surtout de la généralisation du smartphone pour tous les adultes et enfants dès l'entrée au collège, en complément de la ligne téléphonique fixe qui est nécessaire lors des fréquentes coupures de réseau. Elle est également imputable à l'ajout de matériels : un ordinateur par ménage (voire un deuxième pour les familles avec des enfants scolarisés au lycée) ; une imprimante scanner (en raison de l'éloignement des points proposant ce type de service).

Pour l'ensemble des configurations familiales, le budget Équipements est revu à la hausse en milieu rural de 29 % pour les couples avec deux enfants, jusqu'à +118 % pour les couples retraités (*Graphique 7*).

Graphique 7 – Écarts entre les budgets Équipements en milieu rural et en ville moyenne (en %)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

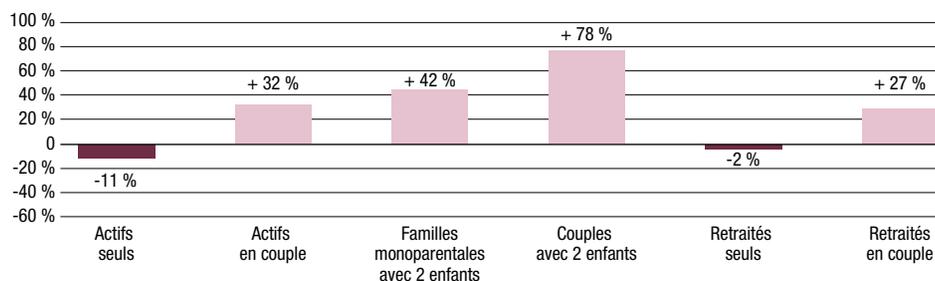
Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, groupes de consensus, revalorisation Crédoc 2018, et en ville moyenne, revalorisation 2018.

Des budgets pour les transports dans l'ensemble plus élevés en raison de ménages multimotorisés, de véhicules d'occasion de qualité supérieure et de la mobilité des adolescents

Les services de transports en commun se faisant rares en zone rurale, les groupes équipent tous les adultes d'un véhicule d'occasion plus récent, de gamme supérieure et plus spacieux pour les familles. Cette voiture est assurée contre tous les risques. La dépense budgétaire pour ce poste est donc dans l'ensemble plus élevée qu'en ville moyenne.

À l'exception des isolés, le budget Transports en milieu rural est par conséquent nettement supérieur à celui des villes moyennes, + 27 % pour les couples retraités à + 78 % pour les couples avec deux enfants (*Graphique 8*). Rappelons que les couples supportent le coût d'une deuxième voiture (en remplacement des abonnements aux transports en commun en ville moyenne), auquel s'ajoutent les frais du scooter et le stage de conduite accompagnée du lycéen pour les couples avec enfants. Les frais de siège auto sont imputés uniquement à la famille monoparentale.

Graphique 8 – Écarts entre les budgets Transports en milieu rural et en ville moyenne (en %)



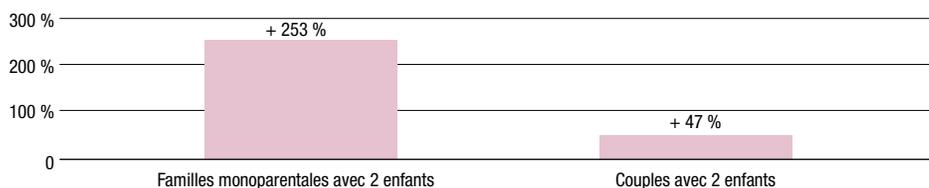
Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, groupes de consensus, revalorisation Crédoc 2018 et en ville moyenne, revalorisation 2018.

À défaut de structures d'accueil de la petite enfance suffisamment développées en milieu rural, la garde d'enfant réclame un budget beaucoup plus élevé qu'en ville moyenne

C'est au sein du poste Garde d'enfant/restauration scolaire/temps périscolaire que les écarts entre les deux territoires sont les plus grands. Le budget qu'il faut prévoir pour la famille monoparentale est trois fois et demi plus élevé qu'en ville moyenne (*Graphique 9*). Rappelons que celle-ci a en charge deux jeunes enfants âgés de 2 ans et 7 ans et supporte les frais d'un assistant maternel (contre l'accueil collectif en ville moyenne) du fait du nombre de places en crèches limité dans les communes rurales. Ce choix comprend également le recours à l'assistant maternel en l'absence de périscolaire pour faire garder les enfants qui ne sont pas en âge d'aller à l'école ou de rester seuls après l'école.

Graphique 9 – Écarts entre les budgets Garde d'enfants en milieu rural et en ville moyenne (en %)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

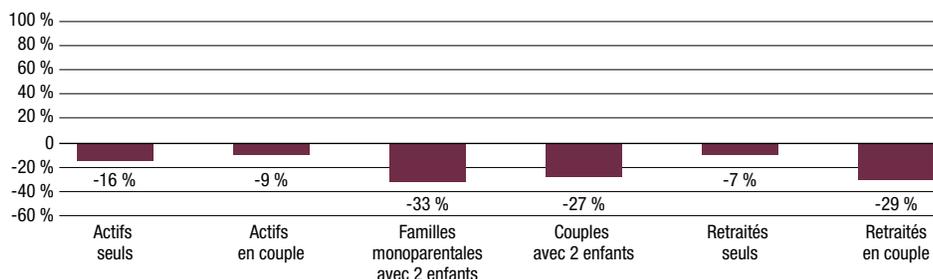
Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, groupes de consensus, revalorisation Crédoc 2018 et en ville moyenne, revalorisation 2018.

Privilégiant la sociabilité sur le lieu de vie, les budgets affectés à la vie sociale sont systématiquement inférieurs en milieu rural

Contrairement aux urbains, les ruraux déclarent profiter davantage de l'environnement, avoir moins besoin de s'extraire de leur cadre de vie. N'oublions pas, cependant, que la participation à la vie sociale des ruraux, recentrée sur les lieux de vie, se manifeste par des besoins qui impactent d'autres budgets, notamment ceux consacrés aux dépenses de logement, équipements de la maison, voire de transports.

Au total, les ruraux dépensent moins pour leur participation à la vie sociale (telle qu'elle est mesurée à travers ce poste budgétaire) que les résidents des villes moyennes (*Graphique 10*). Mais là aussi, les écarts varient en fonction des types de ménages : ces budgets sont inférieurs d'un tiers pour les familles monoparentales (qui rappelons-le ont écourté les vacances d'une semaine) et de 7 % pour les retraités vivant seuls (une baisse atténuée par le doublement du budget réservé aux activités de loisirs régulières).

Graphique 10 – Écarts entre les budgets Vie sociale en milieu rural et en ville moyenne (en %)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, groupes de consensus, revalorisation Crédoc 2018 et en ville moyenne, revalorisation 2018.

Les budgets alloués à l'alimentation en rural et en ville moyenne sont dans l'ensemble assez proches pour des provenances et des contenus plus variés

L'éloignement géographique des lieux d'achats et la grande capacité des habitants des communes rurales à stocker et congeler incitent les ruraux à concentrer leurs achats, profitant au maximum des promotions ou des lots. À la différence des villes moyennes, qui disposent d'hypermarchés à proximité, la majorité des achats alimentaires sont effectués en moyenne surface, où les prix sont par ailleurs plus élevés.

Les groupes de consensus se sont également montrés plus sensibles à la production locale et ont attribué une part moindre au *hard discount* (40 % contre 60 % en ville moyenne). Les achats directs auprès de producteurs locaux restent marginaux, en raison selon eux, de la faible diversité des produits proposés et des prix moins attractifs. Les retraités mentionnent une plus grande propension à se ravitailler sur les marchés.

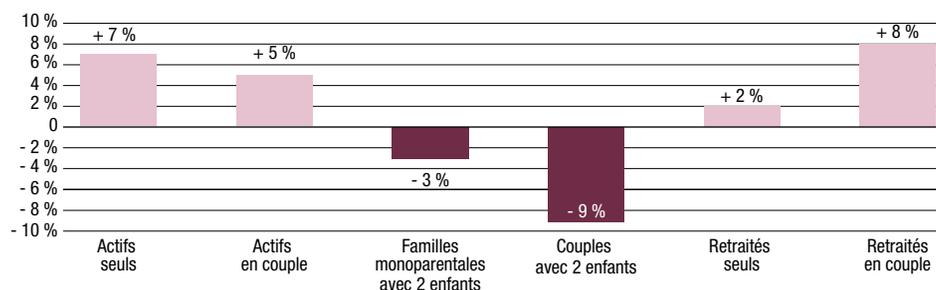
« Dans un village, il n'y a pas de bourg, il faut faire des kms pour aller aux courses, en général, on y va une fois par semaine et on congèle. On va au supermarché parce qu'on trouve tout pour les courses habituelles. Le marché : c'est plutôt une fois par semaine, on rencontre du monde, on discute, on choisit de bons produits ». (groupe de consensus retraités)

Si l'autoproduction de légumes (option retenue pour les ménages sans enfant qui disposent de plus de temps libre) contribue à hauteur de 10 % du budget alimentaire en été, les autres ménages bénéficient des dons du voisinage.

En ce qui concerne le détail des menus, un plat de viande a été ajouté en soirée pour les hommes ayant une activité physique en extérieur (plus probable qu'en ville moyenne).

Compte tenu de ces ajustements, les budgets Alimentation (nourriture et boisson) en rural et en ville moyenne sont dans l'ensemble assez proches, avec des valeurs légèrement supérieures, excepté pour les familles ayant une charge parentale (*Graphique 11*).

Graphique 11 – Écarts entre les budgets Alimentation (nourriture et boisson) en milieu rural et en ville moyenne (en %)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Source → Budgets de référence CNLE en milieu rural, groupes de consensus, revalorisation Crédoc 2018, et en ville moyenne, revalorisation 2018.

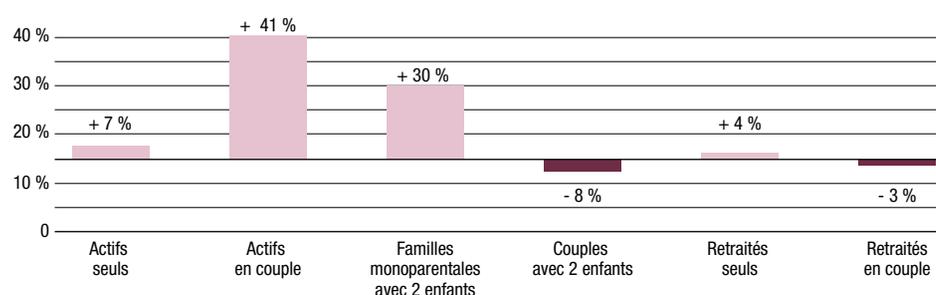
Des budgets pour les soins personnels et l'hygiène réhaussés pour les couples d'actifs et les parents isolés

Les lieux d'achat diffèrent sensiblement des villes moyennes, la majorité des produits étant achetée en *hard discount* au dépend de la parapharmacie (mis à part l'anti-poux procuré en pharmacie pour plus d'efficacité selon les groupes).

Si l'essentiel du contenu du panier est identique aux villes moyennes, le taux de fréquentation du coiffeur est revu à la hausse pour les hommes et le nombre de soins esthétiques pour les femmes sans enfant est plus élevé.

Le budget Hygiène est particulièrement revalorisé pour les actifs en couple sans enfant (+41 %) et les familles monoparentales (+30 %) (*Graphique 12*). Cela tient en grande partie aux différences de tarif entre lieux d'achat.

Graphique 12 – Écarts entre les budgets Soins personnels et hygiène en milieu rural et en ville moyenne (en %)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Source → Budgets de référence CNLE en milieu rural, groupes de consensus, revalorisation Crédoc 2018, et en ville moyenne, revalorisation 2018.

Des budgets quasi identiques pour l'habillement, la santé et les services bancaires

S'agissant du poste relatif à l'habillement, les ajustements opérés par rapport aux villes moyennes portent essentiellement sur les lieux d'achat, les groupes privilégiant les grandes enseignes disponibles à proximité. En lien avec une saisonnalité plus marquée, des vêtements chauds (gilets, chaussettes en laine, doudoune) sont ajoutés. D'autre part, les tenues pratiques, adaptées aux activités extérieures, sont privilégiées aux tenues plus habillées (pantalons aux dépens des robes ou jupes pour les femmes, remplacement de l'imperméable par un coupe-vent). Quelques vêtements pour le bricolage et le jardinage sont intégrés (vêtement de travail, bottes en caoutchouc, gants de jardinage, chaussures de randonnée). Finalement, les budgets consacrés à l'habillement sont très proches sur les deux territoires. Les vêtements plus chauds et adaptés aux activités extérieures en zone rurale compensent les tenues plus habillées retenues dans le panier de biens des citadins des villes moyennes.

Concernant le poste dédié à la santé, rappelons que, dans le cadre de cette étude, chaque membre du ménage est supposé en bonne santé, quelles que soient les configurations familiales. Déjà envisagé en ville moyenne en 2013, les groupes en milieu rural prévoient aussi l'adhésion à une complémentaire individuelle de santé. La couverture collective avait dès lors été écartée, laissant la possibilité d'une hypothèse d'emploi non salarié ou d'une recherche d'emploi. Par ailleurs, malgré la généralisation des contrats de complémentaire santé collective dans les entreprises depuis 2016, les contrats individuels restent majoritaires. Les ruraux font les mêmes choix que les citadins, tant en ce qui concerne le niveau de complémentaire santé (niveau 2 intermédiaire pour les actifs sans enfant, niveau 3 pour les autres configurations), que du reste à charge (20 euros par personne).

« Ça n'a rien à voir avec rural, urbain, c'est la décence, c'est d'avoir une bonne santé et pouvoir accéder à la santé, d'avoir des dents... Il faut être bien couvert où qu'on habite. »

« Il n'y a pas de différence entre la ville et la campagne, il y a le même risque d'accidents, de maladie qu'ailleurs. » (groupe de consensus retraités)

Les montants budgétaires réservés aux services bancaires et à l'assurance habitation sont rigoureusement identiques à ceux des villes moyennes ; une carte bancaire est prévue pour chaque personne à partir de 15 ans.

Comparaison des budgets de référence en milieu rural avec les dépenses moyennes calculées à partir de l'enquête Budget de famille

Les budgets de référence calculés pour mener une vie décente en milieu rural sont mis en regard avec les dépenses moyennes observées des habitants des communes rurales françaises pour des configurations de ménage semblables, tous types de logement confondus. Les dépenses moyennes sont estimées à partir de l'enquête Budget de famille de l'Insee qui interroge un échantillon représentatif de ménages sur leurs modes de consommation. (*Encadré 1*). Cet exercice permet ainsi de comparer, poste par poste, les besoins ressentis comme indispensables pour mener une vie décente et les dépenses observées (*Tableau 1*).

Encadré 1 – L'enquête Budget de famille de l'Insee

L'enquête Budget de famille (BDF) de l'Insee vise à reconstituer toute la comptabilité des ménages : dépenses et ressources des ménages résidant en France (métropole et Drom).

L'étude des dépenses constitue l'objectif traditionnel et central de l'enquête : toutes les dépenses – montant et nature – des ménages sont enregistrées, ventilées dans une nomenclature d'environ 900 postes budgétaires (calquée en partie sur la COICOP - *HBS Classification of Individual Consumption by Purpose - Household Budget Survey*) compatible avec la nomenclature de la comptabilité nationale.

Toutes les dépenses sont couvertes, y compris celles qui ne relèvent pas de la consommation de biens et services (au sens des comptes nationaux) : impôts et taxes, primes d'assurances, gros travaux dans le logement, remboursements de crédits.

Outre les dépenses proprement dites, l'enquête recueille également des éléments d'information sur les consommations qui ne donnent pas lieu à débours monétaire, telle que l'autoconsommation alimentaire. L'enquête relève aussi les ressources des ménages, qu'il s'agisse des revenus individualisables (salaires, revenus d'activités indépendantes...) comme ceux perçus au niveau du ménage (allocations, transferts entre ménages...). L'enquête Budget de famille recueille essentiellement des données monétaires, laissant aux enquêtes spécialisées sur chaque poste de consommation (transports, logement, loisirs, vacances...) une approche plus qualitative des comportements des ménages.

Toutefois, afin d'illustrer ces données monétaires, quelques questions complémentaires sont posées sur la situation financière perçue par le ménage.

L'enquête BDF existe en France sous sa forme actuelle (enquête quinquennale) depuis 1979 (1995 pour les Dom).

Source : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1194>

On notera que, si les méthodes employées pour la constitution des budgets de référence et des postes budgétaires issus de l'enquête de l'Insee sont différentes, la comparaison est effectuée sur les champs les plus proches possibles des budgets de référence valorisés dans les bassins de vie ruraux retenus. Toutefois, pour des raisons statistiques², les profils des familles avec enfants ne sont pas complètement similaires, le champ de la population des enfants considéré avec la source Insee étant plus large. De même, la comparaison des budgets consacrés au logement ne peut s'effectuer à statut d'occupation identique, là aussi le champ des ménages pris en compte dans l'enquête Budget de famille est plus grand. Ainsi, l'étude comparative permet-elle de recueillir des ordres de grandeur et repérer les postes pour lesquels les budgets de référence s'écartent le plus des dépenses réelles des ménages. Pour les familles, les résultats mériteraient d'être affinés, notamment sur les dimensions de la garde d'enfants et de la cantine scolaire.

2. Le nombre de familles avec enfants strictement dans les mêmes tranches d'âge que les cas-types du budget de référence étant trop faible dans l'enquête Insee, ont été regroupées dans cette source les familles de deux enfants de moins de 18 ans (en continuant de considérer séparément familles monoparentales et familles biparentales).

Tableau 1 – Ratio par poste budgétaire entre le budget de référence en milieu rural et les dépenses moyennes des ménages résidant dans une commune rurale

■ BDR < dépenses moyennes ■ BDR = dépenses moyennes ■ BDR > dépenses moyennes

	Actifs seuls	Couples actifs sans enfant	Familles monoparentales 2 enfants	Couples 2 enfants	Retraités seuls	Couples retraités
Logement (Accession/propriété)	1,21	1,33	1,32	0,92	0,71	0,68
Transports	0,57	0,68	1,04	0,88	1,24	0,93
Alimentation	0,70	0,73	0,70	0,75	0,72	0,76
Habillement	0,75	1,12	1,56	1,31	1,21	1,46
Équipements	1,01	0,58	0,92	0,66	1,02	0,92
Hygiène	0,99	0,88	2,11	1,35	1,18	0,99
Vie sociale	0,45	0,43	0,65	0,62	0,92	0,71
Santé	0,98	0,87	1,44	1,63	1,16	1,10
Banque	1,26	1,52	0,76	1,35	1,52	1,90
Cantines scolaires et garde d'enfants	-	-	6,42	0,57	-	-

Note ➔ La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (filles) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (filles).

Sources ➔ Budgets de référence CNLE en milieu rural, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018. Dépenses moyennes : enquête Budget de famille 2011 de l'Insee sur le champ des communes rurales, recalculées sur les comptabilités nationales 2011 et 2016, calculs Insee.

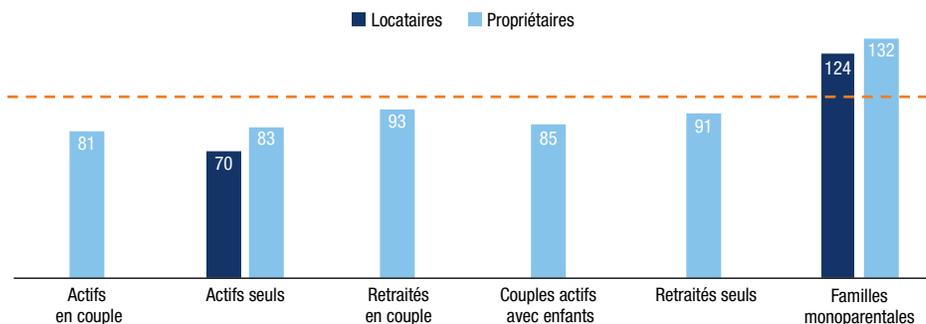
En milieu rural, les budgets de référence sont dans l'ensemble nettement en deçà des dépenses moyennes

Les budgets de référence des ruraux sont inférieurs aux dépenses moyennes (enquête Budget de famille) de 10 à 20 %, à l'exception de celui des familles monoparentales qui les dépasse d'un tiers environ lorsqu'elles sont propriétaires et d'un quart quand elles sont locataires du parc social (*Graphique 13*).

Le résultat pour les parents isolés s'explique essentiellement par le fait que l'exercice de comparaison est peu aisé à réaliser. En effet, le budget de référence inclut les frais de garde d'assistante maternelle pour les deux enfants en bas âge de la famille-type, alors que pour des raisons de taille d'échantillon, les dépenses moyennes sont calculées pour l'ensemble des familles monoparentales, y compris celles dont les enfants sont plus grands, ou pour lesquelles d'autres solutions de garde existent, voir même plus économiques et non marchandes (comme par exemple le recours à l'aide de proches, des grands-parents). Une partie des mères peuvent également assurer elles-mêmes la garde de leurs enfants. Dans le cas du monoparent-type, l'un des deux enfants est d'âge préscolaire, il est donc gardé toutes les journées de la semaine, tandis que l'autre enfant, âgé de 7 ans, est pris en charge par une assistante maternelle après l'école, les mercredis et pendant les congés scolaires (en dehors des jours de congés de la mère). C'est pourquoi les montants prévus dans le budget de référence pour la garde d'enfants et l'activité périscolaire des foyers monoparentaux s'écartent de beaucoup des dépenses réelles, puisque ce poste représente plus de six fois le montant moyen dépensé par ce type de famille (*Tableau 1*).

Pour les deux configurations familiales où il est envisagé aussi une location dans le parc social, le budget de référence est diminué et représente 70 % des dépenses moyennes des actifs sans enfant (au lieu de 83 % dans le cas de ménages en accession) et 124 % (au lieu de 132 %) des dépenses moyennes des familles monoparentales.

Graphique 13 – Ratio entre le budget de référence total en milieu rural et les dépenses moyennes des ménages résidant dans une commune rurale (en %)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille). Il s'agit de la location dans le parc social.

Lecture → Le budget de référence des actifs en couple accédants à la propriété représente 81 % des dépenses moyennes de cette même configuration familiale.

Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018. Dépenses moyennes : enquête Budget de famille 2011 de l'Insee, dans les communes rurales, recalée sur les comptabilités nationales 2011 et 2016, calculs Insee.

Alimentation, Transports, Vie sociale, Équipements : des budgets qui n'atteignent généralement pas les dépenses moyennes observées dans ces domaines

Quatre postes de budgets de référence sont pratiquement à chaque fois inférieurs, à des degrés divers, aux montants dépensés correspondants.

Le poste Vie sociale des budgets de référence des ruraux se révèle la plupart du temps modeste par rapport aux dépenses réelles observées dans ce type de territoire. Il représente moins de la moitié des dépenses moyennes pour les actifs sans enfant et environ les deux-tiers pour les actifs avec enfants. L'écart avec les dépenses moyennes est moindre pour les retraités.

Les budgets de référence dédiés à l'alimentation sont toujours moins élevés (d'un quart environ) que les dépenses réelles observées en moyenne.

Le poste Transports prévu pour répondre aux besoins tels qu'ils s'expriment dans les budgets de référence des ruraux minimise plutôt les coûts réels supportés par les ménages, puisqu'il est moins élevé que les dépenses constatées. Ce n'est que dans le cas des retraités vivant seuls que le budget de référence dépasse significativement (+24 %) les dépenses moyennes.

Quant à l'équipement envisagé dans les budgets de référence, il est soit inférieur, soit parfois proche, de celui réellement observé, avec des montants nettement sous-évalués pour les couples d'actifs avec et sans enfants.

Pour les autres catégories de biens et services, soit les budgets de référence sont quasi systématiquement supérieurs aux dépenses moyennes (Habillement, Banque), soit les situations sont très hétérogènes d'une configuration familiale à l'autre (Logement, Cantines scolaires et Garde d'enfants, Hygiène, Santé).

Dans le premier cas, tous les ménages (sauf les actifs seuls) dépensent plus pour s'habiller que ce qui est jugé nécessaire dans les budgets de référence. Même constat en matière de frais bancaires.

Dans le second cas, les besoins en logement des budgets de référence en rural sont, dans l'hypothèse des ménages d'âge actifs, presque toujours plus élevés que les dépenses moyennes dans le même domaine. Cela s'explique par le fait que la comparaison ne s'effectue pas à champ comparable : en milieu rural les cas-types d'actifs sont en accession alors que les ménages de l'enquête Budget de famille sont considérés tout statut d'occupation confondu³. C'est l'inverse pour les retraités (propriétaires non accédants dans le cas des budgets de référence) : le poste consacré au logement est inférieur aux dépenses moyennes de cette catégorie (dont certains supportent un loyer ou des remboursements d'emprunt encore en cours), la comparaison avec les dépenses moyennes s'établissant sur un champ plus large pour des raisons de taille d'échantillon.

Le budget Soins personnels et hygiène excède les dépenses moyennes des familles avec enfants et des retraités vivant seuls. Dans le cas des familles monoparentales, l'écart s'explique surtout par le fait que dans les budgets de référence, des dépenses de couches sont prises en compte pour l'enfant de 2 ans qui fait partie de la famille-type, alors que ce poste de consommation n'est pas nécessaire pour une grande part des familles monoparentales qui n'ont pas d'enfants entrant dans cette tranche d'âge. Comme indiqué précédemment, les dépenses moyennes sont calculées sur le champ de l'ensemble des parents isolés, c'est-à-dire quel que soit l'âge de l'enfant.

Comme pour les familles monoparentales, les frais de garde figurant dans les budgets de référence pour les couples avec deux enfants sont deux fois moindres par rapport à la représentation réelle en moyenne pour ces ménages. Mais là aussi le champ des dépenses moyennes des couples avec deux enfants considérés est plus large que celui du cas-type et rend délicat la comparaison. Si le cas-type des budgets de référence concerne un ménage où les enfants sont assez grands pour rester seuls après la classe, les ménages considérés pour des raisons statistiques dans l'enquête Budget de famille comprennent aussi des enfants pour lesquels une assistante maternelle à la journée pour les plus petits ou une solution de garde après l'école, le mercredi et une partie des vacances est nécessaire.

3. Le calcul des dépenses de logement à partir de l'enquête Budget de famille de l'Insee fait la moyenne entre les ménages en accession, d'autres propriétaires ayant fini de rembourser leurs emprunts, les locataires ou encore ceux qui sont logés gratuitement. Les effectifs de l'enquête Budget de famille en milieu rural ne permettent pas de faire des calculs par type de ménages en se limitant aux statuts d'occupation choisis par les groupes de consensus dans l'étude des budgets de référence.



Budgets de référence en Métropole du Grand Paris



Élodie Albérola, Isa Aldeghi, Colette Maes, Charlotte Millot (Crédoc) ;
Pierre Concialdi et Antoine Math (Ires), en collaboration avec le CNLE

À quoi ressemble un mode de vie décent dans une grande ville ? Comment vit-on décemment dans une zone urbaine dense, comme en Métropole du Grand Paris (MGP), qui offre *a priori* toutes les commodités à ses habitants et qui met aussi à leur disposition une offre de services et d'équipements ample et diversifiée ?

La synthèse des résultats est présentée en début de chapitre (*Section 1*) et insiste principalement sur les éléments les plus structurants des paniers de biens et de services constitutifs des centres villes d'un territoire très urbain. Sont ainsi mis en valeur les facteurs explicatifs des besoins les plus distinctifs de ceux identifiés pour vivre en ville moyenne et la manière dont ils impactent la formation de ces paniers.

Dans la section suivante, sont exposés les niveaux des budgets de référence en Métropole du Grand Paris et leur structure (*Section 2*). Puis, sont retracées les adaptations réalisées pour ajuster en plus ou en moins chacun des postes de dépenses des paniers des villes moyennes au contexte spécifique de la Métropole du Grand Paris (*Section 3*). Les écarts sont présentés cette fois-ci sous l'angle budgétaire alors que sont rappelés les montants en jeu pour atteindre la décence dans une autre géographie.

Enfin, les budgets de référence de la Métropole du Grand Paris sont comparés aux dépenses moyennes calculées à partir de l'enquête Budget de famille de l'Insee (*Section 4*).

Les spécificités des besoins pour une vie décente en Métropole du Grand Paris

Au regard des villes moyennes, la logique des besoins en Métropole du Grand Paris - toujours appréciée à l'aune de la décence - se différencie par la nécessité renforcée de vie sociale, notamment de vacances et de sorties, pour « s'évader » d'un environnement urbain jugé stressant et partager dans une certaine mesure la richesse et la diversité de l'offre culturelle proposée par la Métropole. Dans ce cadre, la sociabilité se réalise à l'extérieur de chez soi. La densité de l'offre de transports collectifs ou alternatifs, l'état du trafic et des difficultés de stationnement en Métropole du Grand Paris, tendent à satisfaire le besoin de mobilité par le recours aux transports en commun. Par ailleurs, les habitants de cette grande métropole affirment la similitude de leurs besoins avec ceux des résidents en ville moyenne et expriment la nécessité de bénéficier d'un logement permettant à chacun des membres du foyer de jouir de suffisamment d'intimité pour se reposer, s'isoler, étudier (pour les enfants et adolescents), recevoir des amis.... Une configuration familiale fait toutefois exception.

Les besoins exprimés pour un mode de vie décent dans la Métropole du Grand Paris font ressortir trois principaux domaines de différenciation par rapport à ceux retenus en ville moyenne de province (*Figure 1*). Il s'agit de la vie sociale, des transports et du logement dans une moindre mesure. Sur les autres postes, les différences sont moindres, voire marginales, les besoins ayant été jugés très proches. Ce n'est pas tant le contenu des biens et services qui est reconsidéré, que les lieux d'achat qui sont plus variés.

Figure 1 – Vue d'ensemble des spécificités de la Métropole du Grand Paris et de leur impact sur les budgets de référence des villes moyennes

SPÉCIFICITÉS DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS	IMPACTS SUR LES BESOINS	STRATÉGIE OPÉRÉE	AJOUTS OU RETRAITS / AUX PANIERS DES VILLES MOYENNES
<ul style="list-style-type: none"> • Marché du logement plus tendu 	 <p>Besoin d'espace identique mais cout plus élevé</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Renoncement à la chambre d'amis pour retraités seuls 	<ul style="list-style-type: none"> + Budget logement augmenté (plus encore dans le privé que dans le secteur social) - Chambre d'amis (pour retraités seuls)
<p>Transports en commun</p> <p>Voiture (sauf famille mono-voiture)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Offre importante 	 <p>Voiture: un luxe, un confort, plutôt qu'un besoin (résultats)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Location occasionnelle de voiture • Alternatives: transports en commun, taxis/UBER 	<ul style="list-style-type: none"> = Voiture (sauf famille monoparentale cause enfants petits) + Abonnement(s) aux transports pour tous dès le collège + Taxis/Uber pour rentrer tard + Location voiture pour vacances
<p>Environnement plus stressant</p>	 <p>Besoin de se détendre, de s'aérer, de se « lâcher »</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Plus de départs (sauf parents) 	<ul style="list-style-type: none"> + de vacances, de grands week-ends (pour ménages sans enfants) + Budget extra quand vacances
<p>Offre de loisirs très développée</p>	 <p>Aspiration à une vie sociale hors domicile</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Plus de sorties en cours d'année 	<ul style="list-style-type: none"> + Budget restaurant, sorties culturelles et de loisirs (pour ménages sans enfants)
<p>Contraintes de temps</p>	 <p>Besoin d'un relais après la crèche Pas le temps pour les parents d'avoir une activité régulière</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Baby-sitter après la crèche 	<ul style="list-style-type: none"> + Baby sitting (famille monoparentale) - Activité régulière de loisirs (adultes avec enfants)
<ul style="list-style-type: none"> • Hypermarchés moins accessibles • Sensibilisation au bio 	 <p>Diversifier les lieux d'achat</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Recours à plusieurs types de magasins • Part de bio 	<ul style="list-style-type: none"> + Surcout alimentation
<p>Dépassements d'honoraires</p>	 <p>Bonne couverture complémentaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau de complémentaire santé remontée pour actifs sans enfants • Plus de reste à charge pour tous 	<ul style="list-style-type: none"> + Budget santé

Sources → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018, et revalorisation Crédoc 2018 en ville moyenne.

Un besoin accru de vie sociale pour bien s'intégrer dans la vie animée d'une grande agglomération

Qu'il s'agisse des vacances ou des sorties en cours d'année, les besoins minimums définis en ville moyenne semblent, d'après les groupes, très inférieurs à ceux nécessaires pour vivre décemment en Métropole du Grand Paris. Ce décalage est particulièrement manifeste dans le cas des ménages sans enfant (actifs et retraités), n'ayant donc pas les contraintes qui pèsent sur les parents. La vie parisienne ou en proche banlieue au quotidien est présentée comme plus stressante, les occasions de se ressourcer dans un environnement naturel proche plus rares. Tous ces arguments témoignent, d'après les participants, de la nécessité de prévoir un budget plus conséquent dans ce domaine. L'offre culturelle importante a également un effet incitatif fort sur l'expression des besoins.

Le nombre de semaines de vacances envisagé comme nécessaire pour un niveau de vie décent dans les villes moyennes de province est jugé très insuffisant dans le cadre du Grand Paris pour les ménages sans enfant. Les besoins de vacances, évalués en ville moyenne à une semaine pour les retraités comme pour les actifs sans enfant (avec, pour ces derniers, l'ajout d'un départ en grand week-end), sont estimés à trois semaines pour les actifs sans enfant et à quatre semaines pour les retraités, auxquels s'est ajouté un nombre équivalent de grands week-ends.

Seuls les groupes de consensus débattant des besoins des familles avec enfants retiennent un nombre identique de semaines de vacances à l'année en Métropole du Grand Paris et en ville moyenne (soit deux semaines).

Pour quelles raisons a-t-on besoin de plus de semaines de vacances en MGP qu'en ville moyenne ?

« Le ressenti de la nécessité de s'aérer est plus important. »

« Oui, on a besoin de sortir de l'environnement. »

*« La tendance c'est pouvoir sortir de la ville, à mon sens, c'est un besoin. »
(groupe de consensus actifs sans enfant)*

« C'est dur Paris, c'est plus fatiguant, les logements sont moins confortables, moins grands, on a plus besoin de s'aérer, la pollution, le bruit, le stress, l'environnement en général oui. »

*« Et cette porte fermée qui donne sur le couloir, pas d'extérieur accessible, pas de jardin, pas de verdure. »
(groupe de consensus retraités)*

« En ville moyenne ils ont plus la possibilité d'aller s'oxygéner, nous à part aller au bois ou à Fontainebleau c'est pas du tout la même chose. »

Oui, on vit une vie plus trépidante à Paris, on est stressé. »

*« Effectivement il faut que ce soit de la détente, nous on est toujours dans ce transport en commun. »
(groupe de consensus actifs avec enfants)*

Tous les groupes de la Métropole du Grand Paris souhaitent majorer le montant de la location de vacances à la semaine afin de pouvoir, par exemple, partir en bord de mer alors que les

groupes des villes moyennes de province se satisfont de vacances en mobil-home dans un département rural.

Le budget dédié à l'argent de poche pour les dépenses exceptionnelles en vacances augmente. Il s'établit en ville moyenne à 40 euros par adulte et par enfant à partir de 3 ans, et monte à 70 euros par tête pour les familles et à 150 euros pour les ménages sans enfant.

« Là ce sont des gens qui n'ont pas d'enfant donc on peut monter à 150 euros, on peut se permettre quand on n'est pas dans la survie et qu'on a envie de s'amuser. »

« Quand on est en vacances, les Franciliens comptent beaucoup moins leur argent que quand ils sont dans la vie quotidienne. »

« Ce sont des moments rares donc on profite, on se lâche. »

*« C'est fait pour ça, les vacances, pour profiter un peu. »
(groupe de consensus actifs sans enfant)*

Les besoins envisagés pour les sorties au cours de l'année et estimés à 20 euros mensuel par adulte en ville moyenne sont nettement réévalués. La richesse de l'offre culturelle et l'animation nocturne de la région parisienne justifient une révision à la hausse des sorties en Métropole du Grand Paris. Les actifs sans enfant doivent pouvoir disposer d'un budget spécifique pour sortir régulièrement avec leurs amis au restaurant, en plus des sorties culturelles (spectacles vivants, cinéma, expositions). Leur vision de la sociabilité passe davantage par des rencontres hors du domicile.

« Nous en MGP il y a beaucoup plus d'activités culturelles, on a une vie festive, une offre pléthorique et [20euros par mois pour des sorties] ça ne correspond pas du tout. »

« Là c'est de la survie, 20 euros. »

« Ce n'est pas la peine d'être en MGP si on ne peut pas profiter de l'offre, c'est la grande force de notre zone. »

« Il y a une différence sur l'offre culturelle, les expos, les musées, le cinéma, il y a une offre culturelle plus large à Paris qu'en province. »

« L'offre crée la demande. »

« On sort plus qu'en province. »

« On est plus sollicité par plus de choses, on va plus sortir. »

*« En province à 19h tout le monde est chez soi, tout est fermé, il n'y a plus personne dans les rues. »
(groupe de consensus actifs sans enfant)*

Les sorties des enfants sont elles aussi réévaluées à la hausse, par rapport aux estimations faites en ville moyenne.

En revanche, l'activité régulière, artistique ou sportive, des parents n'est pas conservée en Métropole du Grand Paris, sous l'argument qu'elle ne correspond pas au style de vie des familles car les contraintes de temps sont plus fortes. Pour les autres personnes, les enfants ou encore les adultes des ménages sans enfant, le besoin d'une activité régulière, exprimée en ville moyenne, est maintenu, mais pour un montant plus élevé.

Focus – Que disent les enquêtes statistiques sur les pratiques culturelles et les départs en vacances ?

L'enquête sur les pratiques culturelles réalisée par le ministère de la Culture confirme que les Parisiens ainsi que les habitants de l'agglomération parisienne hors Paris fréquentent bien davantage que la moyenne française divers équipements culturels et de loisirs. Par exemple, en 2008, 59 % des Parisiens et 40 % des habitants du reste de l'agglomération sont allés au moins cinq fois dans l'année au cinéma, alors qu'en moyenne, seulement 28 % des Français sont dans ce cas. Cette tendance des Parisiens – et dans une moindre mesure des habitants de l'agglomération parisienne hors Paris, à sortir davantage que l'ensemble des Français se retrouve dans la fréquentation de spectacles de danse, de pièces de théâtre, de visite de monuments historiques ou d'expositions temporaires¹.

Les taux de départ en vacances sont également plus élevés dans l'agglomération de Paris : lors de l'enquête Conditions de vie et Aspirations du Crédoc de juin 2014, 72 % des habitants de cette agglomération étaient partis au moins quatre jours de leur domicile pour des motifs autres que professionnels, soit 12 % de plus que la moyenne nationale².

1. Les résultats de la dernière enquête (2008) publiés par le ministère de la Culture sur les Pratiques culturelles des Français sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.pratiquesculturelles.culture.gouv.fr/08resultat.php>

2. Hoibian S. et Müller J., 2015, Vacances 2014 : l'éclaircie. Rapport Crédoc n°320.

Un recours aux transports en commun, excepté pour les familles avec de très jeunes enfants

S'agissant des besoins en matière de transport, la divergence la plus visible observée entre la Métropole du Grand Paris et les villes moyennes de province résulte de l'abandon de la voiture pour la plupart des configurations parisiennes. En ville moyenne, disposer d'un véhicule personnel pour se déplacer relevait de l'évidence. Arriver à un consensus sur cette question a été plus difficile à atteindre dans le contexte de la région parisienne, car une partie des participants aux groupes, eux-mêmes motorisés, ont eu du mal à projeter un quotidien sans véhicule pour les cas-types proposés. Après avoir listé les arguments pour et contre l'usage de la voiture dans le cadre de la Métropole du Grand Paris, un consensus a pu émerger pour considérer la voiture davantage comme un confort ou une habitude, voire un luxe, que comme une nécessité, du fait de l'importance du réseau de transports en commun et des modes de déplacement alternatifs possibles (taxi, Uber, location de courte durée...).

« [La voiture] Ce n'est pas un besoin mais ça facilite la vie. »

« Il faut voir le coût d'une voiture aussi, puis il faut la garer, l'assurer etc. »

« En MGP en général on peut vivre sans voiture. »

« La voiture c'est plus un luxe. »

« Je suis d'accord c'est un luxe. »

« Il y a plein de transports alternatifs qui arrivent, lentement. »

« De toutes façons on est poussé à ne plus en avoir du tout, avec les problèmes de circulation, les voies séparées, l'augmentation des amendes. »
(groupe de consensus actifs sans enfant)

On peut se passer de voiture pour tout le monde en MGP ?

- « Oui, il y a des transports en commun, le bus, le tram, le RER, le métro. »
- « Aussi dans leur appartement ils n'ont peut-être pas de garage et dans Paris c'est la croix et la bannière, c'est mieux sans voiture dans Paris. »
- « C'est plus pratique et moins cher les transports en commun. »
- « La voiture c'est plus cher, on ne trouve pas à stationner etc. »
- « Peut-être qu'en ville moyenne la voiture devient indispensable parce qu'il y a des trajets impossibles, tout n'est pas desservi, alors qu'ici c'est encombrant d'avoir une voiture. »
- « Les enfants, pour les activités sportives on les prend autour de chez nous pour que l'enfant puisse y aller à pied, alors qu'en province souvent la voiture est indispensable. »
(groupe de consensus actifs avec enfants)

Une exception est consentie pour la famille monoparentale-type, surtout parce qu'elle a des enfants en bas âge et que l'usage des transports en commun avec un enfant en poussette semble moins aisé. En outre, l'utilisation d'un véhicule personnel peut lui faciliter la tâche dans diverses situations : lorsque la mère, par exemple, fait les courses avec les enfants ou lorsque, confrontée à une situation d'urgence, elle peut être obligée de conduire de nuit un de ses enfants à l'hôpital.

- « C'est plus logique que Laetitia [famille monoparentale avec enfants de 2 et 7 ans] avec ses enfants petits ait une voiture. »
- « Oui aussi, parce que les transports en commun ne sont pas adaptés pour les enfants en bas âge, avec les poussettes, etc. c'est galère. »
- « Alors que Cyril etc. [couple avec enfants de 14 et 17 ans] ont de grands enfants et ils peuvent les aider à faire les courses sans voiture. »
- « Si elle [famille monoparentale] veut se déplacer pour sortir ou quoi que ce soit, dans les bus elle ne peut pas, les gens râlent à cause des poussettes, le métro elle ne peut pas, il y a les escaliers, c'est impraticable. »
- « Laetitia de 40 ans avec ses deux enfants, avec la poussette pour Théo de 2 ans, c'est une vraie galère de prendre les transports là on est bien content d'avoir une voiture. »
- « Avec des enfants en bas âge qui peuvent être malades dans la nuit, on est obligés d'aller à l'hôpital en urgence. »
- « Puis pour les petits il y a le siège auto, on ne peut pas prendre un Uber avec un tout petit. »
(groupes de consensus actifs avec enfants)

Focus – Que disent les enquêtes statistiques sur la motorisation en Métropole du Grand Paris ?

Le Recensement de population effectué par l'Insee confirme le moindre équipement en voiture des ménages résidant dans les départements de la Métropole du Grand Paris. Alors qu'en France métropolitaine, 81 % des ménages ont au moins une voiture en 2014, à Paris même, seuls 37 % des ménages sont motorisés. Dans les départements de proche banlieue, le taux de motorisation varie entre 62 % et 69 %. La tendance générale est à la baisse de la motorisation à Paris et dans les départements de la Petite Couronne, alors qu'elle continue de croître dans ceux de la Grande Couronne¹.

1. Schmitt D., 2013, Enquête globale transport – Motorisation et usage de la voiture en Île-de-France, Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France, octobre.

Tous les membres des ménages-types de Métropole du Grand Paris (y compris les enfants à charge à partir du collège) sont donc munis d'un abonnement aux transports en commun, alors qu'en ville moyenne, seul l'adulte des couples d'actifs qui n'a pas l'usage de la voiture du ménage dispose d'un tel abonnement. Concernant les enfants, au-delà des trajets domicile-école, la carte d'abonnement à prix réduit pour les scolaires leur permet de jouir d'une certaine autonomie pour entreprendre leurs activités de loisirs ou sortir avec des amis. En l'absence de voiture, est prévu le recours à des taxis ou Uber aux heures tardives le soir. Pour les ménages sans voiture, une location de véhicule est intégrée durant la période des vacances. Les jeunes à partir de l'entrée au collège disposent d'un budget réservé au train pour se rendre chez des grands-parents ou des amis. Ce mode de transport est également retenu pour les grands week-ends des adultes sans enfant.

Logement : les groupes ne valident pas la chambre en plus décidé en ville moyenne pour les retraités isolés de la Métropole du Grand Paris

Les groupes de consensus admettent que le logement fait l'objet de contraintes plus fortes dans le contexte du Grand Paris que dans celui des villes moyennes de province, en particulier du fait de l'existence de zones tendues plus nombreuses sur ce territoire. Il n'en reste pas moins que les besoins formulés par les groupes de la Métropole du Grand Paris en matière de logement sont pratiquement inchangés.

Comme en ville moyenne, les groupes retiennent deux statuts d'occupation principaux : la location dans le secteur social ou dans le secteur privé. Pour les retraités, il est envisagé également qu'ils soient propriétaires sans charge de remboursements d'emprunts. L'appartement apparaît également comme correspondant au minimum décent.

Après des débats animés, le nombre de pièces initialement retenu en ville moyenne est finalement assez proche en Métropole du Grand Paris mais pas strictement identique. Les débats ont essentiellement porté sur le maintien ou non d'une chambre d'amis pour les retraités et d'une chambre par enfant. Même si le fait de loger dans le salon et de laisser les chambres aux enfants correspond à une alternative relativement fréquente pour les familles, la disposition d'une chambre parentale est présentée comme souhaitable, en Métropole du Grand Paris comme en ville moyenne. Les enfants des familles-types étant de sexes différents

et d'âge relativement éloigné (respectivement 2 ans et 7 ans dans le cas-type des familles monoparentales et 14 et 17 ans dans le cas-type des couples avec enfants), pour des raisons d'intimité, de centres d'intérêt et parce qu'il est normal de pouvoir disposer d'un lieu calme pour faire ses devoirs, chaque enfant doit avoir sa chambre.

La seule configuration familiale pour laquelle les groupes de consensus adoptent un logement plus petit concerne les retraités vivant seuls. En ville moyenne, ils disposent d'une chambre d'amis pour accueillir leurs éventuels petits-enfants et autres proches. Cette option, jugée peu réaliste et moins indispensable dans le contexte métropolitain, n'est pas conservée pour l'agglomération parisienne, cette fonction pouvant être satisfaite par d'autres solutions tels que l'hôtel ou la location de type Airbnb. Mais cette chambre supplémentaire est conservée dans le budget de référence des couples de retraités non seulement pour héberger des proches mais également pour que chacun puisse bénéficier d'un espace personnel.

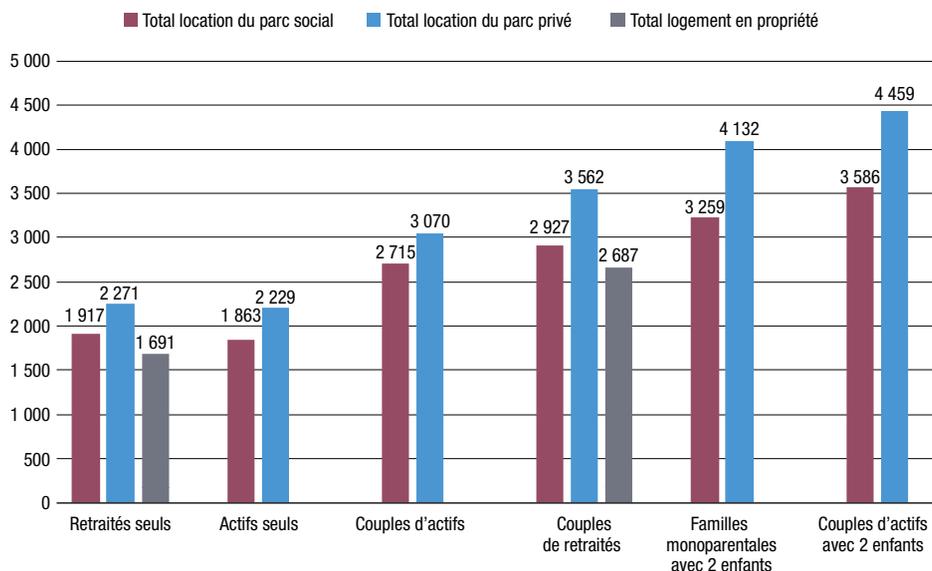
Niveaux et structures des budgets de référence en Métropole du Grand Paris

Avant de détailler poste par poste les ajustements budgétaires induits par la spécificité de certains besoins propres à la vie en région parisienne, cette section présente les niveaux des budgets de référence des configurations-types de la Métropole du Grand Paris ainsi que leur structure. La présentation de la composition des budgets offre une vue synthétique de l'échelle hiérarchique des postes de dépenses en fonction de leur poids au sein de chacun des budgets de référence. Les statuts d'occupation du logement sont identiques à ceux retenus en ville moyenne. Pour rappel, tous les ménages sont locataires du parc social ou du parc privé, les deux éventualités ayant été validées pour la Métropole parisienne. À cela s'ajoute l'option de la propriété sans charge des remboursements de prêts immobiliers qui est conservée pour les retraités seuls ou vivant en couple.

Les budgets de référence en Métropole du Grand Paris sont compris entre 1 691 euros et 4 459 euros selon la configuration familiale et le statut d'occupation du logement

Quel que soit leur statut vis-à-vis du logement, ce sont les isolés sans enfant (actifs ou retraités) qui ont là aussi les budgets de référence les plus bas par rapport aux autres configurations de ménages (*Graphique 1*). Ils s'élèvent à 1 691 euros pour les retraités seuls, propriétaires dégaqués des crédits immobiliers, mais à 1 863 euros et 1 917 euros pour les locataires du parc social (respectivement actifs et retraités isolés). Les montants sont un peu plus élevés pour les locataires du secteur privé (moins de 2 300 euros). Suivent, par ordre croissant avec la taille du foyer, les budgets de référence des ménages comportant au moins deux personnes. Les montants sont toujours nettement supérieurs pour une location dans le parc privé, particulièrement pour les familles. Ainsi, les couples d'actifs sans enfant ont besoin d'un budget de 2 715 euros à minima s'ils occupent un logement social (3 070 euros dans le parc privé) alors que les couples avec deux enfants doivent disposer d'un budget de référence de 3 586 euros dans les mêmes conditions de résidence (4 459 euros pour une location dans le secteur libre). Les retraités propriétaires affichent des budgets de référence toujours inférieurs à ceux des locataires (que ce soit dans le secteur privé ou public).

Graphique 1 – Les budgets de référence mensuels de la Métropole du Grand Paris selon la configuration familiale et le statut d'occupation du logement (en euros)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

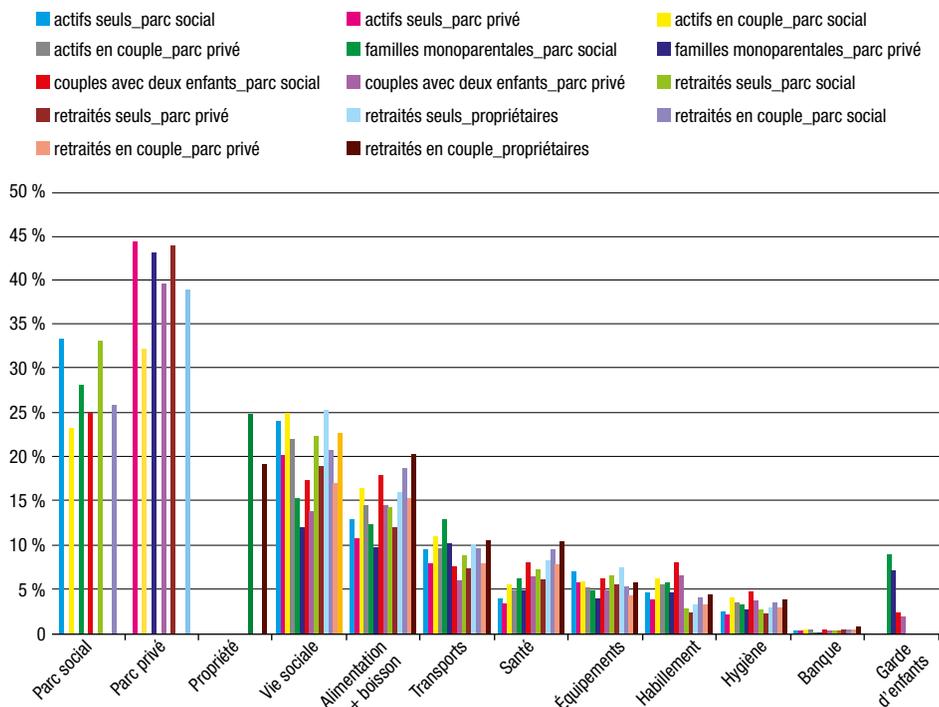
Sources → Budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018.

Hors logement, les budgets de référence se situent entre 1 240 euros (actifs seuls) et 2 685 euros (couples avec deux enfants), soit dans un intervalle nettement plus réduit que lorsqu'on considère le budget avec le poste Logement inclus. Cela suggère que les dépenses de logement sont un facteur d'aggravation des écarts budgétaires entre ménages.

Trois postes totalisent environ les deux tiers, voire les trois quarts des dépenses des budgets de référence de la Métropole du Grand Paris : le logement, la vie sociale et l'alimentation

La structure des budgets de référence en Métropole du Grand Paris est concentrée autour de quelques postes. Arrivent en première position les dépenses de logement (comprises entre 19 % et 44 % des budgets de référence), en seconde le poste Vie sociale (entre 12 % et 25 %) et en troisième celui de l'alimentation (entre 10 % et 21 %) (*Graphique 2*). Les dépenses de logement sont plus élevées si les ménages sont locataires du parc privé et plus faibles pour les propriétaires, c'est-à-dire les retraités donc, n'ayant plus à rembourser de crédit immobilier. Le poste consacré à la vie sociale est moins élevé pour les familles, en particulier pour les couples avec deux enfants puisqu'il passe après le budget alimentaire.

Graphique 2 – Structure des budgets de référence de la Métropole du Grand Paris selon le statut d’occupation du logement (en %)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (filles) ; le couple d’actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (filles).

Sources → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018.

Succèdent généralement au quatrième rang les budgets affectés aux transports (entre 6 % et 14 %), excepté celui du ménage monoparental relativement plus important (le seul motorisé) qui apparaît en 3^e place. Au cinquième rang, dans près des deux tiers des cas, se classe le poste réservé à la santé (entre 4 % et 11 %), les parts les plus élevées renvoyant à celui des retraités ou des couples avec deux enfants dans le parc social. Toutefois, ce sont les frais destinés à la garde des jeunes enfants de la famille monoparentale qui occupent cette cinquième place dans leur budget de référence, avec une part avoisinant 9 % du budget pour une location dans le parc social et 7 % dans le parc privé. Viennent ensuite assez souvent le poste pour l’équipement (de 4 % à 8 %), puis celui dévolu à l’habillement (de 3 % à 8 %). En comparaison, la structure des budgets de référence des villes moyennes révèle un ordre de classement des catégories de dépenses nuancé par rapport à celui de la Métropole du Grand Paris : si le logement reste en tête des postes budgétaires et que l’alimentation fait également partie des trois premiers postes de dépenses pour les deux territoires, celui affecté à la vie sociale diffère d’une zone à l’autre. En effet, il se classe en deuxième dans

la Métropole du Grand Paris, alors qu'il ne figure pas dans le trio de tête en ville moyenne. C'est le poids des transports, par le biais de la voiture comme moyen de mobilité privilégié, qui se retrouve en deuxième ou troisième position dans le budget des villes moyennes.

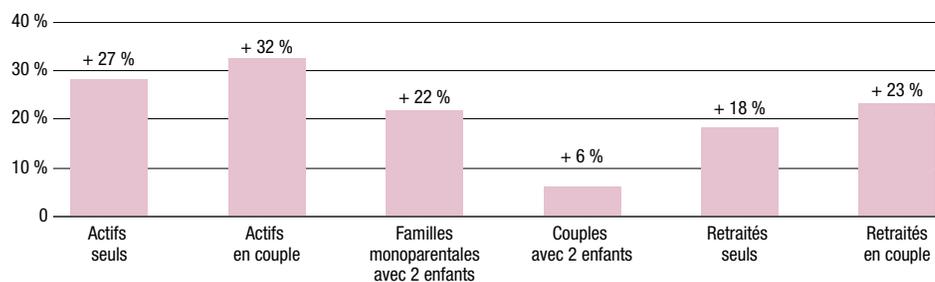
Les écarts entre les budgets de référence en Métropole du Grand Paris et en ville moyenne, poste par poste

La singularité de certains besoins dévoilés par les groupes de consensus de la Métropole du Grand Paris et les ajustements du contenu du panier de biens et de services des villes moyennes qui en ont résulté, sont appréhendés à présent à travers leur impact budgétaire.

Il faut entre 6 % et 32 % de budgets de référence en plus pour vivre décemment en Métropole du Grand Paris pour des locataires logés dans le parc social

Dans l'hypothèse d'un logement locatif dans le secteur social, le budget de référence qu'il faut avoir pour une vie décente en Métropole du Grand Paris est la plupart du temps nettement supérieur à celui qu'il convient de disposer dans des villes de taille moyenne (*Graphique 3*). Il dépasse d'environ un tiers celui défini en ville moyenne pour les couples d'actifs sans enfant (soit +651 euros), d'un quart celui des actifs seuls (+396 euros) et retraités en couple (+543 euros) et d'environ un cinquième le budget de référence initial des retraités seuls (+292 euros) ou des familles monoparentales avec deux enfants (+580 euros) (*Graphique 4*). L'écart est moindre pour les couples avec enfants (+6%), le montant de leur budget de référence étant assez proche de celui des villes moyennes.

Graphique 3 – Écarts entre les budgets de référence de la Métropole du Grand Paris et les budgets de référence des villes moyennes (pour les locataires du parc social) (en %)

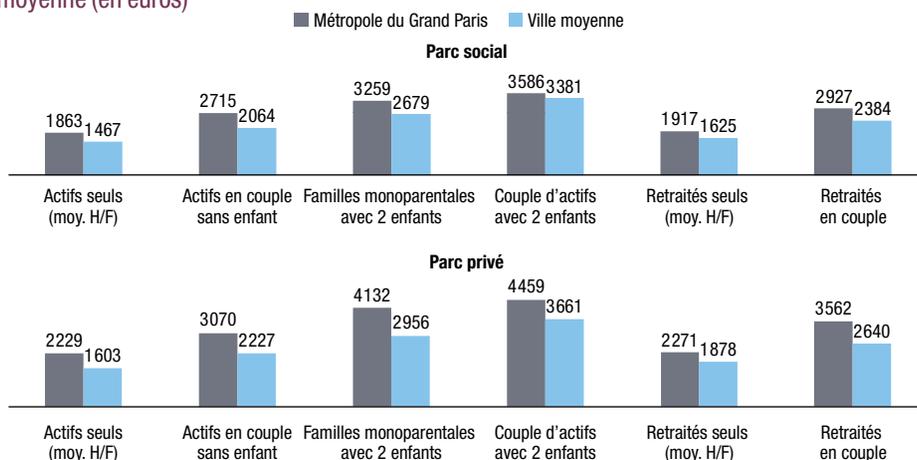


Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) : le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018, et en ville moyenne, revalorisation Crédoc 2018.

Les écarts budgétaires sont encore plus prononcés lorsque la location est envisagée dans le parc privé : les budgets de référence des ménages-types surpassent de 20 % à 40 % ceux estimés en ville moyenne.

Graphique 4 – Budgets de référence mensuels en Métropole du Grand Paris et en ville moyenne (en euros)



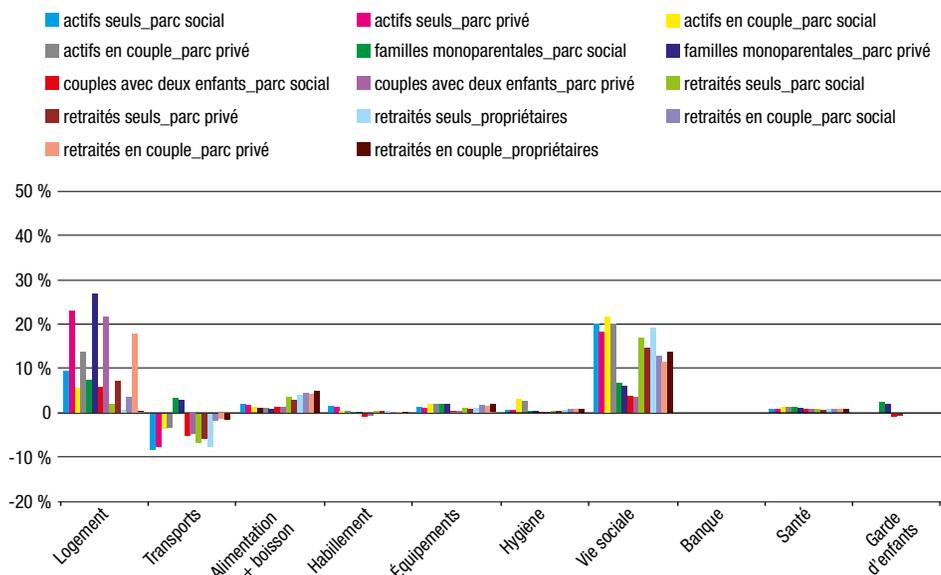
Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018, et en ville moyenne, revalorisation Crédoc 2018.

En dépit de l'offre de nombreux services et équipements publics, des budgets de la Métropole du Grand Paris fortement rehaussés en raison essentiellement du coût du logement et du modèle de sociabilité marchand

Les dépenses liées au logement, à la vie sociale et, dans une moindre mesure à l'alimentation, contribuent, compte tenu de leurs poids budgétaires, positivement aux évolutions des budgets de référence par rapport à leurs niveaux initiaux en ville moyenne. Inversement, elles sont imputables négativement aux transports, sauf pour les familles monoparentales qui conservent l'option du véhicule automobile retenue en ville moyenne, pour leurs déplacements en Métropole du Grand Paris (*Graphique 5*). La contribution des dépenses allouées pour la vie sociale et culturelle aux variations de budgets de référence est moins élevée pour les familles relativement à celle des autres ménages-types.

Graphique 5 – Contributions des postes de dépenses aux écarts des budgets de référence par rapport à ceux des villes moyennes

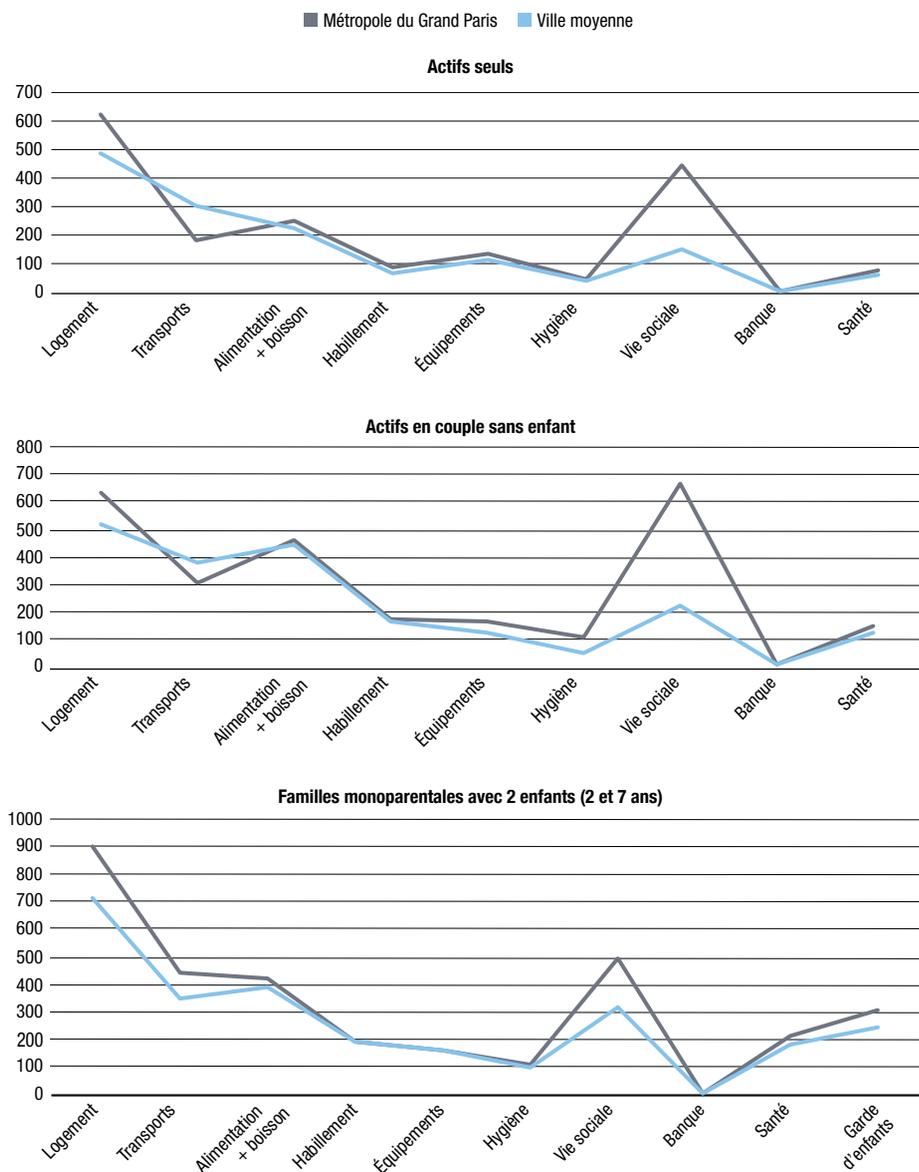


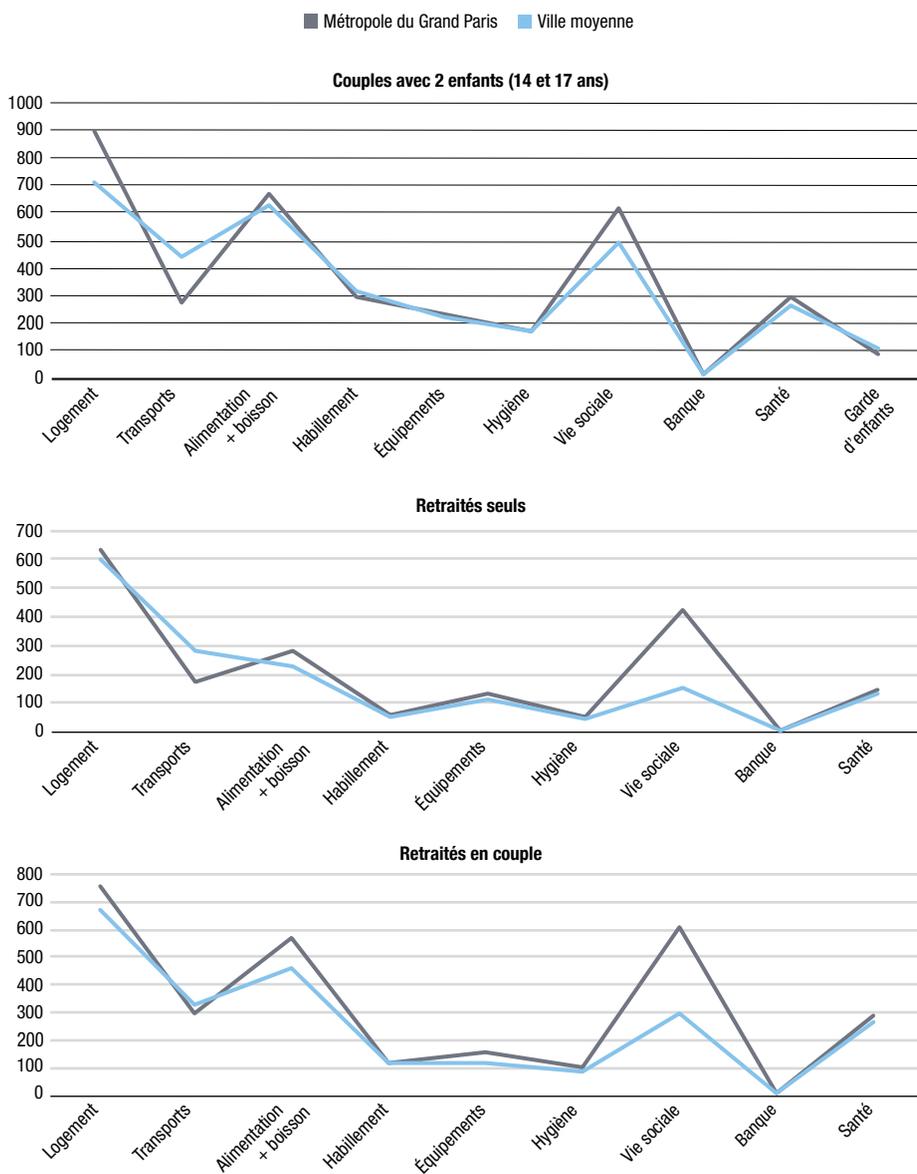
Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (filles) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (filles).

Sources → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018, et en ville moyenne, revalorisation Crédoc 2018.

La baisse du budget relatif aux transports en Métropole du Grand Paris, du fait de l'abandon de la voiture individuelle à l'année pour la plupart des configurations familiales, ou encore la proximité d'équipements collectifs ou de services publics, ne parvient pas à compenser totalement l'augmentation des autres postes affectés au logement, à la vie sociale ou à l'alimentation (*Graphique 6*).

Graphique 6 – Budgets de référence mensuels en Métropole du Grand Paris et en ville moyenne par poste et type de ménage pour les configurations familiales logées dans le parc social (en euros)





Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018, et en ville moyenne, revalorisation Crédoc 2018.

Un budget bien plus conséquent qu'en ville moyenne pour se loger décentement

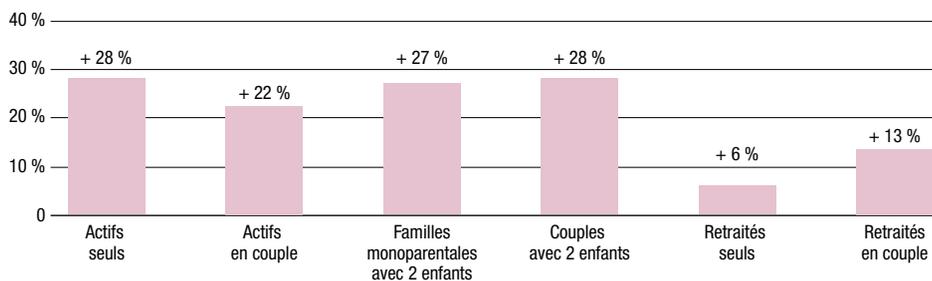
À caractéristiques de logement équivalentes (c'est-à-dire en dehors du cas des retraités isolés), le budget dont il faut disposer pour le logement en Métropole du Grand Paris excède de 13 % à 28 % celui estimé en ville moyenne s'il s'agit d'une location dans le parc social (*Graphique 7*). Dans l'éventualité d'un logement locatif du parc privé, il le dépasse de 40 % et jusqu'à près de 80 %. En particulier, la différence budgétaire entre ces deux territoires est proportionnellement plus élevée pour les logements de trois chambres que pour les plus petits logements, le budget des familles avec deux enfants étant ainsi d'autant plus affecté. Le surcoût du logement en Métropole du Grand Paris est moindre pour les retraités isolés car les groupes de consensus leur ont attribué un logement avec une seule chambre alors qu'en ville moyenne, ils disposaient d'une chambre d'amis.

Le diagnostic reste le même si l'on s'en tient à Paris uniquement mais les écarts observés seraient bien plus élevés encore alors qu'à l'inverse ils seraient moins marqués si on ne s'intéressait qu'à la Petite Couronne (*Encadré 1*).

Les écarts de budgets constatés sont surtout imputables aux différences territoriales significatives de coûts du logement, sachant que les loyers sont bien plus élevés en Métropole du Grand Paris qu'en ville moyenne.

Avec une chambre en moins, les retraités vivant seuls en région parisienne affichent un montant budgétaire nécessaire pour le logement plus proche de celui des villes moyennes (+6 % pour les locataires du parc social et +16 % pour les locataires du parc privé).

Graphique 7 – Écarts entre les budgets Logement de la Métropole du Grand Paris et des villes moyennes – Ménages logés dans le parc social (en %)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

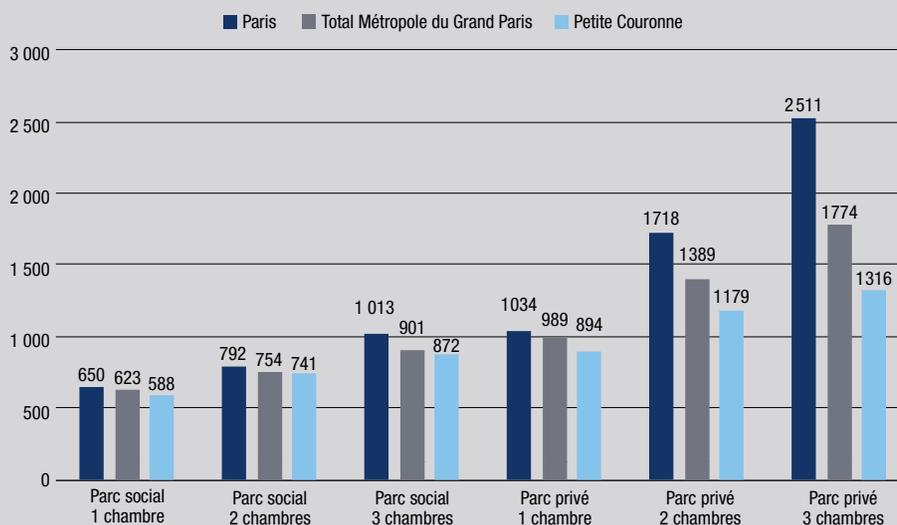
Sources → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018, et en ville moyenne, revalorisation Crédoc 2018.

Encadré 1 – Les écarts de budgets pour le logement entre Paris et la Petite Couronne

La valorisation du poste Logement s'est faite essentiellement à partir de l'enquête Logement de l'Insee pour l'ensemble des habitants de Paris et des départements de la Petite Couronne (qui représentent 97 % de la population du Grand Paris). Ont été ajoutés les montants des services d'entretien et petites réparations dans le logement ainsi que des produits destinés aux travaux courants d'entretien et de réparation du logement, estimés à partir de l'enquête Budget de famille de l'Insee pour l'agglomération de Paris (sans distinction entre Paris et sa banlieue).

Pour les locataires, à statut comparable, le poste Logement est systématiquement plus élevé à Paris que dans l'ensemble de la Petite Couronne. Dans le parc social, cet écart varie peu selon la taille du logement, le surcoût de ce poste à Paris représente de 7 à 16 % du budget Logement en Petite Couronne selon le nombre de chambres. Dans le parc privé, ces écarts sont nettement plus considérables et croissent avec la taille du logement : le poste Logement à Paris dans le secteur locatif privé est de 16 % plus élevé qu'en Petite Couronne pour les logements d'une chambre, de 46 % plus élevé pour ceux de deux chambres et de 91 % plus élevé pour ceux de trois chambres.

Montants du poste Logement selon le nombre de chambres à Paris, en Petite Couronne en Métropole du Grand Paris, pour les locataires du secteur social et privé (en euros)



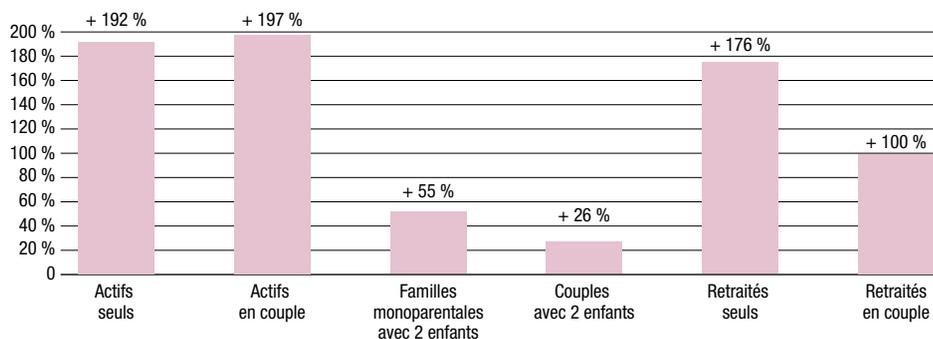
Fortes revalorisations du poste Vie sociale pour sortir d'un cadre très urbain et profiter de l'offre culturelle

Les groupes de consensus de la Métropole du Grand Paris s'accordent sur l'importance des activités de détente pour décompresser, sortir d'un cadre de vie considéré stressant. Les besoins en matière de vacances et de sorties ont donc fait l'objet de fortes révisions. À la suite de ces ajustements significatifs, le budget nécessaire pour une participation effective à la vie sociale en Métropole du Grand Paris s'écarte considérablement de celui retenu en ville moyenne pour les ménages sans enfant, puisqu'il est pratiquement multiplié par trois (retraités seuls ou actifs) ou deux (retraités en couple) (Graphique 8). L'écart

budgetaire entre ces deux territoires est plus resserré pour les familles avec enfants (+55 % pour les familles monoparentales et +26 % pour les couples avec enfants) car les temps de vacances n'ont pas varié, l'activité de loisirs des parents à l'année n'est pas conservée et plus généralement parce que la sociabilité des familles repose moins sur l'accès à des services marchands selon les choix formulés.

Si l'on prend comme point de référence les ménages locataires du parc social, le poste Vie sociale est classé fréquemment au 2^e rang après celui consacré au logement en Métropole du Grand Paris. Pour les couples d'actifs sans enfant il le dépasse même, alors qu'en ville moyenne il est positionné, la plupart du temps, au 4^e rang après les postes Logement, Transports et Alimentation.

Graphique 8 – Écarts entre les budgets Vie sociale de la Métropole du Grand Paris et des villes moyennes (en %)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018, et en ville moyenne, revalorisation Crédoc 2018.

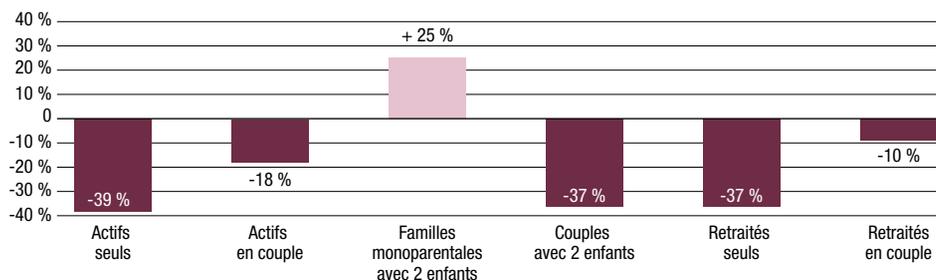
Nettes révisions à la baisse des montants alloués aux transports avec un accès facilité aux transports en commun ou alternatifs, excepté pour les monoparents

Les groupes de consensus de la Métropole du Grand Paris se sont finalement entendus pour ne pas conserver la voiture particulière (excepté pour les familles monoparentales), considérant que l'offre de transport collectif est étendue et accessible dans leur environnement et que les difficultés de stationnement et de circulation rendent peu pratiques l'usage d'un véhicule au quotidien.

Comparé aux villes moyennes, le poste Transports en Métropole du Grand Paris est donc moins élevé (*Graphique 9*). Ce budget est beaucoup plus faible pour les actifs seuls, les retraités seuls et les couples d'actifs avec enfants, avec une baisse de l'ordre d'un tiers par rapport à son montant en ville moyenne. Toutefois, pour les couples d'actifs sans enfant et de retraités, la diminution est moindre, chaque adulte ayant son abonnement de transports en commun et des billets de train ont été ajoutés pour les départs en grands week-ends et une partie des vacances. Pour les familles monoparentales, qui sont les seules à être

motorisées, les moindres frais de voiture occasionnés par la diminution relative de la distance parcourue à l'année en région parisienne par rapport aux villes moyennes ne suffisent pas à compenser l'ajout d'un abonnement mensuel aux transports en commun et quelques frais de taxis ou Uber pour rentrer en cas de sorties tardives. Le poste Transports des familles monoparentales est d'un quart plus élevé que celui des villes moyennes.

Graphique 9 – Écarts entre les budgets Transports de la Métropole du Grand Paris et des villes moyennes (en %)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

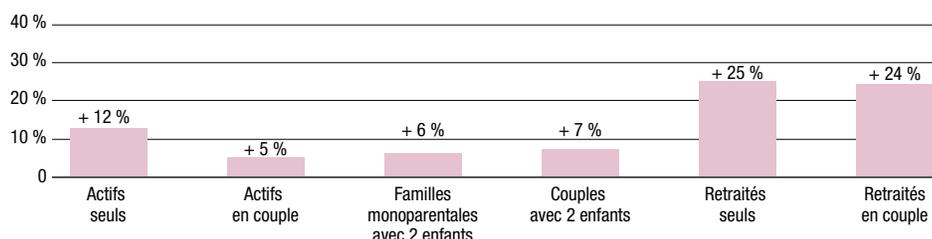
Sources → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018, et en ville moyenne, revalorisation Crédoc 2018.

Alimentation : des lieux d'achat plus diversifiés et des prix franciliens plus élevés

Les menus établis pour le budget de référence en ville moyenne sont jugés pertinents pour la grande agglomération parisienne. Mais si le contenu des paniers est identique, les lieux d'approvisionnement ne sont pas les mêmes. En ville moyenne, les achats sont réalisés en hypermarché. En Métropole du Grand Paris, les groupes ont intégré une plus grande variété de lieux de consommation, en proposant une proportion d'achats en moyenne surface ou en *hard discount* (avec des arbitrages différents selon les configurations familiales). Les actifs sans enfant et les retraités ont souhaité introduire une part d'alimentation biologique dans les paniers, préoccupation qui n'était pas apparue en ville moyenne cinq ans plus tôt. La valorisation monétaire des paniers alimentaires tient compte des écarts de prix entre ces différents types de magasins, de l'ajout d'une part d'alimentation biologique (15 % pour les actifs sans enfant et un tiers pour les retraités) et du différentiel de prix existant entre la région parisienne et la province calculé par l'Insee. Il en résulte un poste Alimentation plus élevé de 5 % à 12 % pour les différentes configurations d'actifs et d'un quart pour les retraités (*Graphique 10*).

Le poste Alimentation, classé généralement au deuxième rang (après le logement) en ville moyenne, arrive le plus souvent en troisième position (après le logement et la vie sociale) en Métropole du Grand Paris.

Graphique 10 – Écarts entre les budgets Alimentation (nourriture et boisson) de la Métropole du Grand Paris et des villes moyennes (en %)



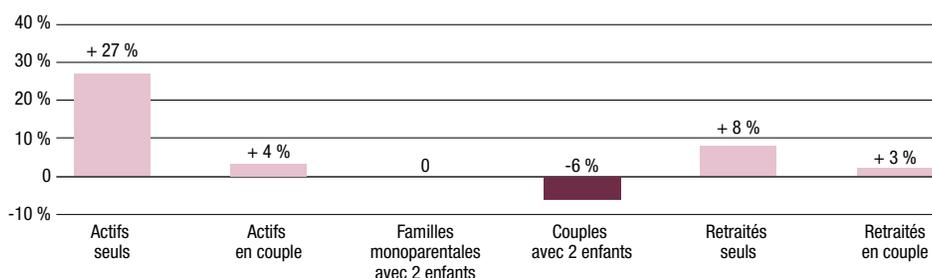
Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018, et en ville moyenne, revalorisation Crédoc 2018.

Peu de variantes pour l'habillement

Dans les grandes lignes, le contenu du panier Habillement a peu varié entre les villes moyennes et la Métropole du Grand Paris (*Graphique 11*). Les groupes de consensus de cette dernière ont voulu toutefois gommer les différences qui pouvaient exister entre les adultes avec et sans conjoint, les premiers en ville moyenne étant souvent un peu mieux dotés. Ce rééquilibrage des besoins se traduit par une augmentation du budget pour les personnes seules actives. Les lieux d'achat sont modifiés à la marge, avec moins d'achats en hypermarché ou dans les commerces spécifiques de la périphérie des grandes villes et plus d'enseignes de centres villes, ce qui tend à augmenter le budget. Ceci est compensé en partie par une augmentation de la part des achats en soldes, qui est passée d'un tiers à la moitié. Une évolution justifiée par l'idée que les opportunités d'achats en soldes sont plus importantes en région parisienne. Seuls les groupes de retraités n'ont pas souhaité augmenter cette part, arguant que le choix est moindre si on les attend pour réaliser ses achats. Le nombre de recours au pressing a également augmenté.

Graphique 11 – Écarts entre les budgets Habillement de la Métropole du Grand Paris et des villes moyennes (en %)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018, et en ville moyenne, revalorisation Crédoc 2018.

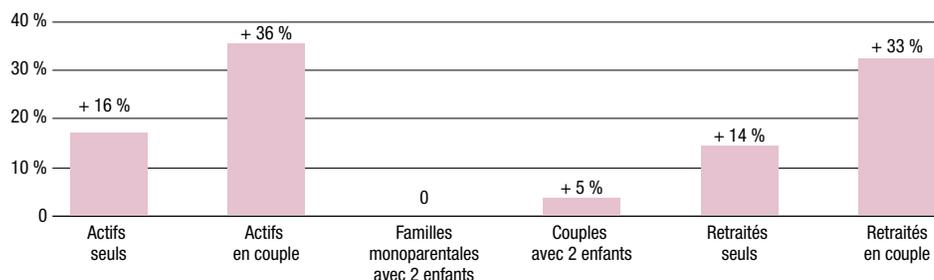
Des budgets Équipements revus à la hausse en raison surtout de la diffusion des smartphones et infrastructures digitales

Globalement, les besoins en mobilier sont voisins de ceux établis en ville moyenne, avec le retrait de quelques meubles pour la Métropole du Grand Paris, compte tenu de la plus faible taille des pièces. Les lieux d'achat sont identiques à ceux mentionnés en ville moyenne. Un lave-vaisselle est ajouté à l'équipement des ménages d'actifs, sur l'argument du gain de temps, une question sans doute plus sensible en Métropole du Grand Paris qu'en ville moyenne.

La principale nouveauté provient de l'intégration de smartphones et des abonnements correspondants, pour tous les adultes du ménage et pour les enfants dès l'entrée au collège, dans le budget de référence de la Métropole du Grand Paris. Cet équipement étant renouvelé tous les deux à trois ans et supposant des abonnements spécifiques, le budget Équipements se trouve rehaussé dans la plupart des cas, quoiqu'à des degrés divers (*Graphique 12*).

L'incidence reste modeste sur l'ensemble du budget, le poste Équipements représentant au plus 8 % du budget d'un ménage-type en Métropole du Grand Paris.

Graphique 12 – Écart entre les budgets Équipements de la Métropole du Grand Paris et des villes moyennes (en %)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018, et en ville moyenne, revalorisation Crédoc 2018.

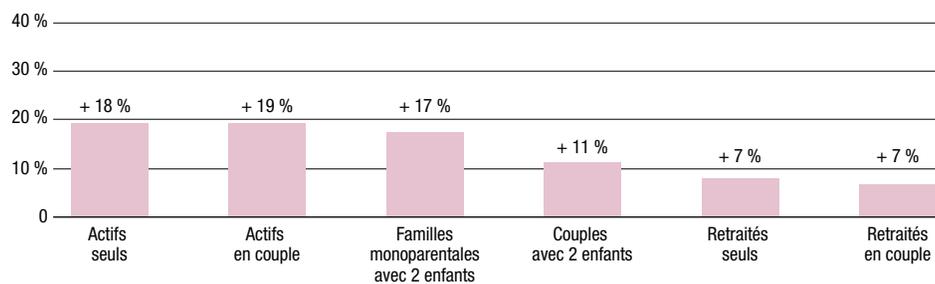
Une augmentation du poste Santé portée par la réévaluation du reste à charge et de l'assurance complémentaire santé pour les actifs sans enfant

Disposer d'une couverture complémentaire des frais de santé et d'un budget pour ce qui reste à la charge des ménages après remboursements va de soi pour les groupes de la Métropole du Grand Paris autant que pour ceux des villes moyennes. Le niveau de la mutuelle, parmi les trois proposés par les animateurs et débattus par les participants, est finalement remonté pour les actifs n'ayant pas d'enfant en Métropole du Grand Paris. C'est en effet le niveau de garantie le plus élevé des trois qui a été choisi. Les autres configurations familiales s'alignent sur les niveaux de mutuelle retenus en ville moyenne (niveau 3). Ainsi, tous les ménages-types sont couverts par le niveau 3.

Le reste à charge, estimé à 20 euros par mois et par personne en ville moyenne (seuls les adolescents de 15-17 ans avaient un reste à charge estimé à 30 euros en raison de frais possibles d'orthodontie) est passé à 30 euros pour tous en Métropole du Grand Paris. L'argument avancé est principalement celui du grand nombre de praticiens pratiquant des dépassements d'honoraires. De plus, les retraités de la Métropole du Grand Paris ont mentionné le recours à des types de soins qui relèvent de la pédicurie, de l'homéopathie ou de l'ostéopathie peu ou pas remboursés pour justifier l'augmentation de l'enveloppe à prévoir pour le reste à charge.

Ces changements entraînent ainsi une amplification du poste dédié à la santé compris entre 7 % et 19 % selon les configurations familiales (*Graphique 13*).

Graphique 13 – Écarts entre les budgets Santé de la Métropole du Grand Paris et des villes moyennes (en %)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (filles) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (filles).

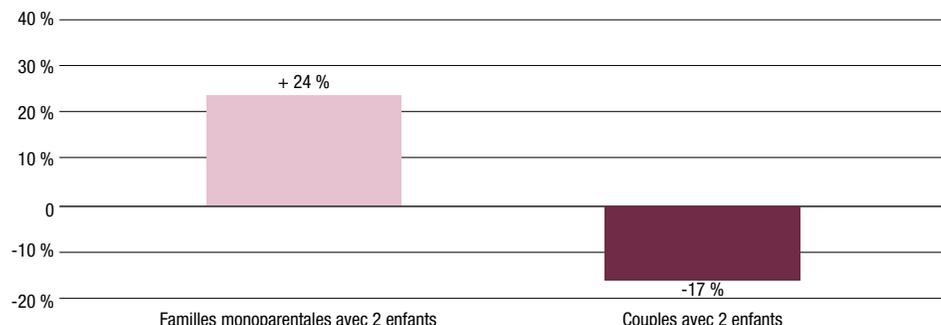
Sources → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018, et en ville moyenne, revalorisation Crédoc 2018.

Garde d'enfants, cantine et temps périscolaire : un montant moindre pour les couples avec deux enfants, surélevé pour les familles monoparentales avec deux enfants en bas âge

Les frais de cantine (prévus pour tous les enfants scolarisés) et de périscolaire (pour ceux en âge d'être scolarisés à la maternelle ou à l'école primaire) sont un peu plus faibles dans la Métropole du Grand Paris qu'en ville moyenne. Dans les deux territoires, l'enfant de 2 ans est gardé à la crèche. Le barème étant national, le coût en est voisin. En Métropole du Grand Paris, les groupes ont souhaité ajouter un volant d'une heure en moyenne de baby-sitter après la crèche pour assurer à la mère de famille monoparentale, seule concernée par la présence d'enfant préscolaire dans les cas-types, une certaine souplesse étant donné les temps de trajet plus importants en région parisienne et les incertitudes sur les horaires de retour.

Il en résulte un budget moindre de 17 % en Métropole du Grand Paris qu'en ville moyenne pour les couples avec deux enfants de 14 et 17 ans et plus élevé d'un quart pour la famille monoparentale dont les enfants ont 2 et 7 ans (*Graphique 14*).

Graphique 14 – Écarts entre les budgets Garde d'enfants de la Métropole du Grand Paris et des villes moyennes (en %)



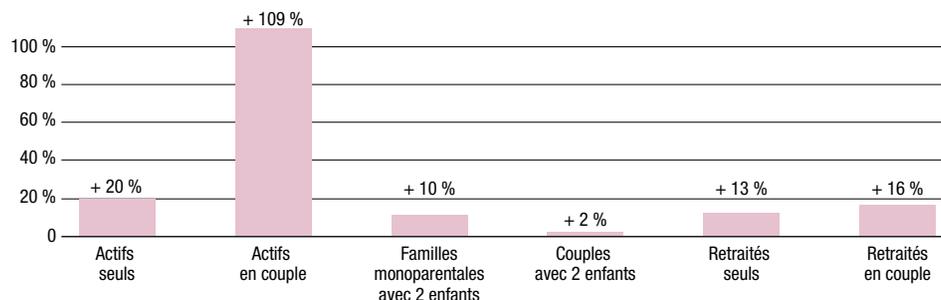
Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018, et en ville moyenne, revalorisation Crédoc 2018.

Des budgets pour les soins personnels et l'hygiène un peu plus élevés

Le panier de produits nécessaires pour les soins corporels et l'hygiène des villes moyennes sont validés dans l'ensemble par les groupes en Métropole du Grand Paris. Les changements portent sur les visites chez le coiffeur, dont le nombre ainsi que le coût unitaire sont augmentés pour les adultes sans enfant (*Graphique 15*). Ce poste représentant de 2 % à 5 % du budget de référence en Métropole du Grand Paris selon les configurations familiales (logées dans le parc social), ces modifications affectent peu le budget global.

Graphique 15 – Écarts entre les budgets Soins personnels et hygiène de la Métropole du Grand Paris et des villes moyennes (en %)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018, et en ville moyenne, revalorisation Crédoc 2018.

Les budgets de référence de la Métropole du Grand Paris comparés aux dépenses moyennes observées

Les budgets de référence en Métropole du Grand Paris sont à présent comparés aux dépenses moyennes observées et calculées à partir de l'enquête Budget de famille de l'Insee (BDF) pour des types de ménages comparables et résidant dans un des départements du Grand Paris (soit les départements 75, 91, 92, 93, 94 et 95).

Les budgets de référence de la Métropole du Grand Paris sont majoritairement inférieurs, parfois équivalents, aux dépenses effectives moyennes

Dans l'ensemble, le budget de référence nécessaire pour mener une vie décente dans la grande agglomération parisienne n'atteint généralement pas le montant moyen de biens et services effectivement dépensé par la plupart des configurations familiales sur le champ le plus proche possible.

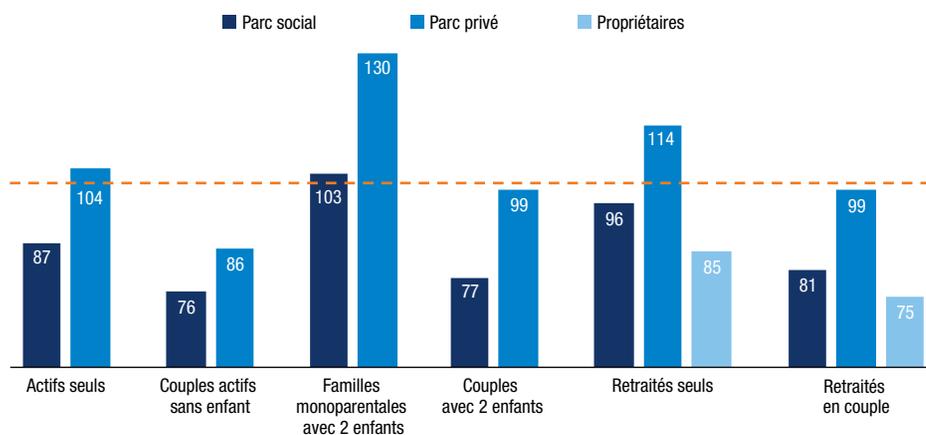
Ces budgets sont nettement en deçà des dépenses moyennes des ménages s'ils sont propriétaires (entre -15 % et -25 %) ou logés dans le parc social (entre -4 % et -24 %), ils s'en rapprochent s'ils résident dans le locatif privé. Toutefois, dans ce dernier cas, il faut noter deux exceptions notables : il s'agit des budgets des familles monoparentales et des retraités vivant seuls qui excèdent les dépenses moyennes de respectivement +30 % et +14 % (*Graphique 16*). Il paraît ainsi fréquent que les familles monoparentales ne disposent pas d'un revenu minimum décent pour s'intégrer et participer pleinement à la vie sociale dans la grande métropole parisienne, les retraités vivant seuls étant, dans une moindre mesure, également confrontés à cette situation. Mais ce dernier constat doit être confirmé au moyen d'une étude à champ plus comparable (*Encadré 2*).

Encadré 2 – Une difficile comparaison des budgets de référence des familles avec les dépenses moyennes observées à partir de l'enquête Budget de famille de l'Insee

Le poste afférent à la cantine scolaire et à la garde d'enfants du budget de référence des familles monoparentales inclut les frais de crèche pour un enfant de 2 ans ainsi qu'un relais de babysitting. Toutefois, pour des raisons de taille d'échantillon, la comparaison des budgets se fait avec la moyenne des dépenses de garde des familles monoparentales, quel que soit l'âge des enfants. Or, parmi ces familles, certaines n'ont pas d'enfants en bas âge et alors que d'autres ont des jeunes enfants qui peuvent être gardés par la mère ou des proches. Toutes ces raisons expliquent en partie la supériorité du budget de référence des monoparents en région parisienne, près de deux fois plus important que les dépenses moyennes.

Le budget de référence des couples avec deux enfants concerne les familles dont les enfants sont en âge d'être scolarisés au collège ou au lycée, sans frais périscolaires. Néanmoins, toujours compte tenu des effectifs statistiques, le budget de référence est comparé aux dépenses moyennes des couples ayant des enfants qui comprennent des frais de garde d'enfants d'âge préscolaire ainsi que des frais de centres aérés et autres garderies du soir pour des enfants en âge d'être accueillis par la maternelle ou le primaire. C'est pourquoi on aboutit ainsi à un poste Cantine scolaire et Garde d'enfants du budget de référence des couples avec enfants qui ne couvre que le quart des dépenses moyennes.

Graphique 16 – Ratio entre le budget de référence en Métropole du Grand Paris et les dépenses moyennes des ménages résidant dans un département de la Métropole du Grand Paris (en %)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Lecture → Le budget de référence des actifs seuls locataires du parc social représente 87 % des dépenses moyennes de cette même configuration familiale.

Sources → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018. Dépenses moyennes : enquête Budget de famille 2011, dans les départements de la MGR recalée sur les comptabilités nationales 2011 et 2016, calculs Insee.

Des budgets de référence bien moindre que les dépenses moyennes consacrées au logement social, à l'alimentation, à l'équipement, à l'habillement, au transport

Près de cinq postes constitutifs des budgets de référence se révèlent être en deçà des montants de dépenses moyennes correspondantes, quelle que soit la structure familiale (*Tableau 1*).

En matière de logement, les budgets sont plus bas que les dépenses moyennes si on se réfère aux cas-types logés dans le parc social (entre -34 % et -3 %). Ce qui laisse à penser qu'en réalité une grande partie de ces ménages ont un niveau de dépenses qui leur permet de satisfaire les besoins jugés indispensables par le consensus dans ce registre. Le constat est inverse lorsque le logement se situe dans le parc privé. Les normes de taille de logement considérées comme souhaitables pour vivre décemment en région parisienne (une chambre séparée pour les adultes seuls ou en couple, une chambre par enfant pour les familles) ne sont en réalité pas toujours atteintes dans le secteur privé, qui dénombre plus de situations de surpeuplement qu'ailleurs.

Les postes alloués à l'alimentation, l'équipement et l'habillement sont systématiquement inférieurs aux dépenses réelles moyennes observées. S'agissant de l'alimentation, les écarts sont moins marqués, le ratio budget de référence/dépenses moyennes s'échelonnant de 68 % pour les couples de retraités à 87 % pour les couples avec deux enfants. En revanche, dans le cas du poste Équipements, les différences sont notables : le budget de référence représente entre le tiers et la moitié des dépenses moyennes réelles. Concernant l'habillement, à part les couples avec enfants

qui ont un budget pratiquement équivalent au niveau moyen des dépenses observées, les budgets de référence sont plus faibles que les dépenses réelles (entre -44 % et -7 %). Pour les isolés, les budgets prévus dans ce domaine apparaissent particulièrement modestes par rapport aux montants réellement dépensés puisqu'ils avoisinent seulement la moitié des dépenses moyennes des actifs seuls et les deux tiers de celles des retraités vivant seuls.

Du fait de l'absence de véhicule à l'année pour la plupart des cas-types du budget de référence en Métropole du Grand Paris, les budgets de référence affectés aux transports sont aussi généralement très en-dessous des dépenses moyennes, avec des ratios compris entre 40 % et 64 % de ces dernières, à deux exceptions près : le budget de référence des retraités isolés est légèrement inférieur au niveau observé des dépenses (-5%). Quant aux familles monoparentales, les seules à être motorisées dans le territoire de la Métropole du Grand Paris, leur budget de référence excède de 13 % les dépenses moyennes de transport.

Tableau 1 – Ratio par poste budgétaire entre le budget de référence et les dépenses moyennes des ménages résidant dans un département de la Métropole du Grand Paris

	■ BDR < dépenses moyennes		■ BDR = dépenses moyennes		■ BDR > dépenses moyennes	
	Actifs seuls	Couples actifs sans enfant	Familles monoparentales avec 2 enfants	Couples avec 2 enfants	Retraités seuls	Couples retraités
Logement (parc social)	0,95	0,66	0,87	0,72	0,97	0,82
Transports	0,63	0,50	1,13	0,40	0,95	0,64
Alimentation	0,80	0,81	0,79	0,87	0,69	0,68
Habillement	0,56	0,83	0,86	1,04	0,65	0,93
Équipements	0,52	0,35	0,50	0,45	0,52	0,31
Hygiène	0,68	1,13	1,00	1,37	0,56	0,81
Vie sociale	1,64	1,60	1,99	1,78	2,48	1,87
Santé	1,17	1,22	2,01	1,87	1,22	1,26
Banque	0,97	1,00	0,56	0,97	1,00	1,15
Cantines scolaires et garde d'enfants	-	-	1,84	0,27	-	-

Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018. Dépenses moyennes : enquête Budget des familles 2011, dans les départements de la MGP recalée sur les comptabilités nationales 2011 et 2016, calculs Insee.

Des besoins non satisfaits pour participer pleinement à la vie sociale ou se soigner décemment ?

Les budgets attribués à la santé ou à la vie sociale et culturelle dépassent en revanche sensiblement, voire très significativement, les dépenses moyennes dans ces secteurs, même pour les configurations familiales qui ont un budget de référence total inférieur aux dépenses moyennes. Ces résultats illustrent, d'une certaine manière, les domaines où les ménages sont susceptibles de se restreindre par rapport aux besoins minimaux exprimés par les groupes de consensus.

Les besoins en matière de loisirs et de vacances arrêtés par les groupes pour atteindre une participation décente à la vie sociale vont bien au-delà des dépenses observées puisque le budget de référence dans ce domaine est proche du double des dépenses moyennes. L'écart est très accentué pour les retraités vivant seuls, leur budget de référence représentant plus de deux fois et demie les dépenses observées pour ces mêmes types de ménages. La distance constatée entre les nécessités et la réalité relève de deux registres : la restriction d'un côté et le mode de valorisation des budgets de référence, de l'autre. Certains ménages de la Métropole du Grand Paris ne partent pas du tout en vacances et ont nettement moins de loisirs que ce qui est indiqué comme essentiel par les groupes de consensus pour accéder à une vie sociale minimale. En outre, une partie de la vie sociale peut se réaliser en dehors du secteur marchand, c'est le cas par exemple des vacanciers hébergés par la famille ou des amis qui n'ont pas à supporter le coût d'une location saisonnière.

Le poste budgétaire destiné à couvrir les frais de santé dépasse d'environ un cinquième les dépenses de santé moyennes des ménages sans enfant et atteint le double des dépenses moyennes des familles ayant des enfants. Cela tient en partie à la valorisation du poste Santé qui a été faite en supposant que les ménages sont couverts par un contrat individuel, le plus fréquent encore aujourd'hui et accessibles aux non-salariés. Or, ces contrats sont plus chers que les contrats collectifs. De plus, tous les habitants ne disposent pas du niveau de complémentaire santé considéré comme nécessaire par les groupes, comme le suggèrent les enquêtes relevant diverses formes de renoncements à des biens ou soins médicaux¹.

1. Legal R., Vicard A., 2015, « Renoncement aux soins pour raisons financières », *Dossiers Solidarité Santé*, DREES, n°66, juillet. Lapinte A. et Legendre B., 2021, « Renoncement aux soins : la faible densité médicale est un facteur aggravant pour les personnes pauvres », *Études et Résultats*, DREES, n° 100, juillet.



Comparaison des budgets de référence entre les trois territoires



Élodie Albérola, Isa Aldeghi, Colette Maes, Charlotte Millot (Crédoc) ;
Pierre Concialdi et Antoine Math (Ires), en collaboration avec le CNLE

Ce chapitre développe une analyse comparative des budgets de référence établis en ville moyenne, en milieu rural et en Métropole du Grand Paris. Il offre des figures et commentaires permettant de synthétiser l'information et simplifier l'appréhension des résultats.

Ce sont d'abord les points de convergence et de divergence des modes de consommation entre ces territoires à la géographie locale fort contrastée qui sont étudiés en lien avec les caractéristiques et dynamiques socio-économiques des territoires et les ressources institutionnelles (*Section 1*).

Afin de bien comprendre les différences territoriales de budgets de référence observées sur chacun des postes des paniers de biens et de services des ménages-types, les écarts sont analysés schématiquement à l'aune d'une décomposition qualitative des impacts associés à la spécificité des besoins, à la variation des quantités et aux différences de prix (*Section 2*).

Convergences et divergences des modes de consommation selon les territoires

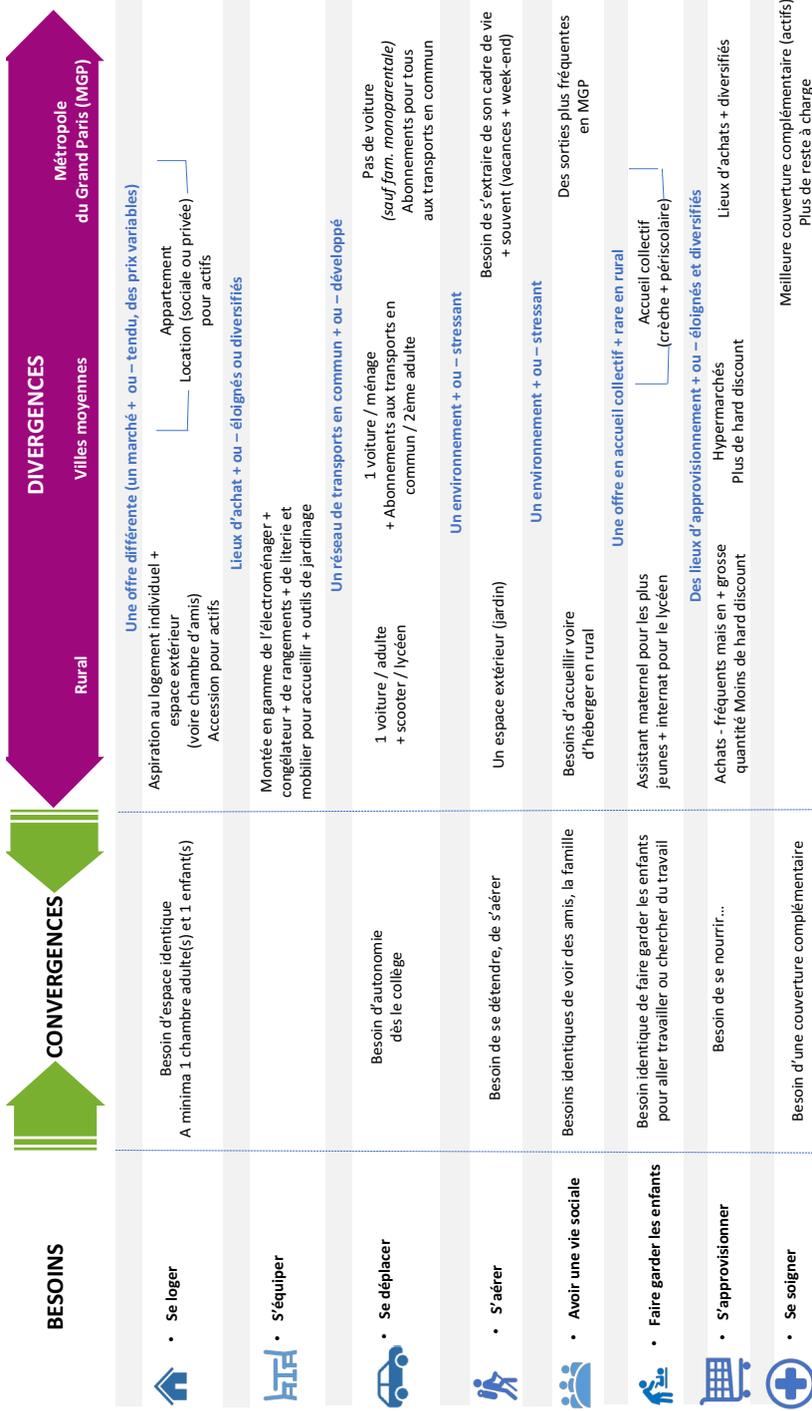
Au-delà des besoins de base (se nourrir, se loger, se soigner...), les budgets de référence, tels qu'ils sont définis pour mener une vie décente, prennent en compte également la nécessité de pouvoir participer effectivement à la vie sociale. Les groupes de consensus qui se sont tenus dans les trois territoires font état de convergences des besoins minimaux. Mais la concrétisation des besoins peut prendre des formes variables selon les lieux, en réponse à une offre d'équipements et de services dissemblable et de la présence, ou non, de services publics développés, du fait de modes de vie distincts, ou encore parce que les prix diffèrent d'un territoire à l'autre. Ces éléments de différenciation peuvent avoir une incidence plus ou moins marquée sur la constitution et la valorisation du panier de biens et de services et expliquer, à des degrés divers, les écarts de budgets de référence entre territoires.

Une convergence des besoins élémentaires mais des divergences conditionnées par les spécificités territoriales

Les besoins minimaux d'espace dans le logement sont jugés voisins partout (*Figure 1*), avec l'importance de disposer d'une chambre pour les adultes seuls ou en couple en plus de la pièce à vivre et de chambres séparées pour les enfants. Les divergences territoriales en termes d'espace portent sur l'intégration, ou non, d'une chambre d'amis. Limitée aux retraités résidant en ville moyenne, cette chambre est ajoutée au logement des actifs sans enfant en milieu rural alors qu'à l'inverse, en Métropole du Grand Paris, elle n'est pas conservée pour les retraités vivant seuls. La disparité de l'offre de logement existant entre l'espace rural et les territoires urbains impacte les choix résidentiels des groupes : la maison individuelle est privilégiée par les ruraux tandis que l'appartement paraît suffisant en ville. La faiblesse de l'offre locative et le coût plus abordable du foncier et de l'immobilier en milieu rural permettent d'envisager l'acquisition du logement pour les ménages d'âge actif habitant les territoires ruraux, alors qu'en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris la location est jugée suffisante pour se loger décentement.

La vie en maison individuelle en zone rurale s'accompagne d'une vision de la sociabilité davantage tournée vers l'espace domestique, d'où la nécessité de prévoir, pour les actifs,

Figure 1 – Vue d'ensemble des convergences et des divergences des besoins constitutifs des budgets de référence dans les trois territoires



Sources : Budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

la possibilité d'accueillir, voire d'héberger des proches – hypothèse déjà prévue pour les retraités en ville moyenne -, et pour tous l'ajout d'équipements spécifiques liés aux activités de plein air. Ce choix ne relève donc pas que des conditions d'accès à la propriété puisque ce type d'habitat comporte en lui-même une composante de vie sociale.

Le besoin de partir en vacances est reconnu de tous. Mais il est revu à la baisse pour les familles avec enfants des zones rurales, lesquels disposent d'un environnement plus propice à la détente. À l'inverse, en Métropole du Grand Paris, la conception de la vie sociale est davantage orientée vers l'extérieur du logement. Il faut pouvoir sortir plus souvent d'un cadre de vie jugé fatigant, ce qui se traduit par une durée de vacances et un nombre de grands week-ends renforcés par rapport aux autres territoires. Les sorties en cours d'année sont nettement augmentées dans la grande agglomération parisienne, particulièrement pour les ménages sans enfant, une orientation des besoins dévoilant ainsi des modes de vie bien différents de ceux des autres territoires, avec une sociabilité passant davantage par le recours à des services marchands. Par ailleurs, la richesse de l'offre payante de loisirs en région parisienne, particulièrement attractive, exercerait également un effet incitatif, alors que dans les villes moyennes ou en milieu rural, la proximité d'espaces naturels accessibles pour ces ménages qui eux sont motorisés offre des occasions de détente gratuites.

Si le besoin de se déplacer fait l'unanimité et constitue même une évidence, l'assouvissement de ce besoin passe par des solutions différentes selon les lieux, étant donné le déploiement très variable des transports collectifs ou alternatifs selon les territoires. Les ruraux prévoient une voiture par ménage, voire deux véhicules pour les couples et un scooter pour l'enfant adolescent, ce niveau d'équipement permettant l'autonomie de chacun et des facilités pour accéder aux équipements et services de la vie courante. Dans les villes moyennes, si tous les ménages sont motorisés, aucun ne dispose de deux véhicules et la satisfaction des besoins en mobilité au sein du couple s'obtient par un abonnement uniquement pour l'adulte non motorisé. Le réseau dense de transports en commun à Paris et dans les départements limitrophes, ainsi que les difficultés de circulation et de stationnement dans ces zones très urbaines, justifient le recours aux abonnements de transports pour tous les membres des ménages à partir du collège. Seules les familles monoparentales sont équipées d'un véhicule dans ce territoire, essentiellement pour pouvoir transporter plus facilement des enfants en bas âges et parer à d'éventuelles urgences.

C'est aussi en conséquence d'une offre d'accueil publique de la petite enfance plus restreinte en milieu rural qu'ailleurs que les besoins de faire garder les enfants jeunes, avant l'âge d'entrée à l'école jusqu'à la fin du primaire en dehors des heures et jours d'école, ne peuvent être satisfaits par le recours à des structures collectives (crèches et périscolaire), contrairement aux choix effectués en ville moyenne ou en Métropole du Grand Paris. Il en découle un coût de garde nettement plus élevé pour la famille monoparentale du budget de référence en milieu rural qui, rappelons-le, a la charge de deux enfants âgés de 2 ans et 7 ans et qui doit ainsi recourir à une assistante maternelle.

La diversité des solutions choisies pour satisfaire les besoins reflète aussi l'incidence de différentiel de prix (effet prix) plus ou moins ample selon la localisation géographique. C'est le cas du logement qui, à nombre de pièces équivalent, affiche un coût plus élevé en Métropole du Grand Paris qu'en ville moyenne ou en milieu rural, et ceci plus encore lorsqu'il s'agit du secteur locatif privé en comparaison du parc social. Dans une moindre mesure, c'est aussi vrai pour l'alimentation, plus chère en Métropole du Grand Paris, ou des activités de loisirs qui relèvent de tarifs différents selon les lieux. L'offre commerciale, inégale selon les territoires, peut induire également des écarts de prix significatifs. Enfin, la sensibilité plus grande des habitants de la Métropole du Grand Paris aux questions écologiques se manifeste par l'introduction d'une part d'alimentation issue de l'agriculture biologique, laquelle se traduit par un surcoût du panier alimentaire.

L'adaptation différenciée des besoins aux contraintes spécifiques des territoires relève également non pas tant du contenu que de la quantité des biens retenue (effet volume). Par exemple, on rappelle la double motorisation des couples en milieu rural, qui s'accompagne d'une augmentation du kilométrage parcouru ou encore le niveau d'équipements plus élevé des habitants de localités rurales. C'est pareil dans le domaine de la vie sociale avec l'élévation du nombre de semaines de vacances ou encore de grands week-ends particulièrement pour certains ménages de la grande Métropole parisienne.

L'évolution structurelle de certains besoins qui ne relèvent pas de spécificités territoriales

Au fil des trois études, des éléments ont été introduits dans le contenu des paniers, non en réponse à des besoins territoriaux spécifiques, mais plutôt en lien avec l'évolution d'une norme sociale, des technologies (smartphone, télévision connectée) ou le développement de services (abonnement à un service de vidéo à la demande, alimentation bio).

C'est le cas notamment du smartphone qui s'est généralisé au cours des dernières années. Ce besoin n'avait pas été identifié en 2013 au moment de la construction des budgets de référence en ville moyenne, il était fait référence à un simple téléphone portable. En 2018, les trois-quarts (75 %) des Français de 12 ans et plus sont équipés d'un smartphone (contre 39 % en 2013), cette proportion atteignant 86 % en agglomération parisienne et 68 % dans les communes rurales¹. Alors qu'en 2013 en ville moyenne, les budgets de référence ne prévoyaient qu'un téléphone portable « classique » pour les adultes, en 2018 en zone rurale et en Métropole du Grand Paris les groupes de discussion ont ainsi choisi d'équiper de smartphone tous les adultes ainsi que les enfants dès l'entrée au collège, de même les plus jeunes se voient attribuer une tablette.

Dans le même esprit, on peut s'interroger sur l'incorporation d'une part de produits issus de l'agriculture biologique pour certains groupes de la Métropole du Grand Paris. En effet, les groupes d'actifs sans enfant et les retraités ont souhaité intégrer respectivement 15 % et près d'un tiers du panier alimentaire en bio, en mettant en avant la réduction des risques et en valorisant les bénéfices pour la santé de ce type de produit. Cela peut notamment s'expliquer par la diffusion de l'alimentation bio depuis l'étude précédente faite dans deux

1. Baromètre du numérique 2018, 18^e édition, étude du Crédoc pour le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE), l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et l'Agence du numérique.

villes moyennes et le développement de ce type d'enseignes². Selon l'Agence Bio, en 2018 près de 5 % de la consommation alimentaire des ménages est consacrée aux produits bio, contre un peu moins de 3% en 2014³.

Par ailleurs, le Programme national nutrition santé (PNNS) lancé en 2001, plan de santé publique visant à améliorer l'état de santé de la population *via* la nutrition, a pris en compte récemment les nouvelles recommandations du Haut Conseil de la santé publique (avis de février 2017) privilégiant l'introduction d'une part d'aliments cultivés selon des modes de production diminuant l'exposition aux pesticides pour les fruits et légumes, les légumineuses, les produits céréaliers complets. Les nouvelles recommandations préconisent ainsi pour certains produits⁴ de privilégier, « si vous le pouvez les aliments bio ».

Analyse comparative des écarts de budgets de référence entre les trois territoires poste par poste

À la suite de cet éclairage synthétique de la proximité ou non des besoins à l'épreuve de l'hétérogénéité des espaces territoriaux, la comparaison des budgets de référence établis en ville moyenne, en milieu rural et en Métropole du Grand Paris fournit d'abord une vue d'ensemble de l'amplitude des différences budgétaires les plus visibles. S'en suit dans un second temps, l'examen des écarts de budgets de référence entre ces trois territoires par catégorie de dépenses au prisme des principaux facteurs explicatifs de ces divergences : les variations de contenu du panier de biens et de services, de quantité, de qualité, de prix en conséquence de lieux d'achat différents.

Pour répondre aux standards d'une vie décente en Métropole du Grand Paris, les ménages doivent envisager, la plupart du temps, des budgets de référence supérieurs

Dans l'ensemble, les budgets de référence sont plus élevés en Métropole du Grand Paris - plus rarement équivalents (actifs seuls, familles monoparentales avec deux enfants) - en comparaison de ceux des autres aires territoriales (*Graphique 1 ; Tableaux 1, 2 et 3*). Les écarts sont notables pour les couples avec deux enfants, dont l'un est, pour mémoire, pré-adolescent et l'autre adolescent (+798 euros par rapport au budget de référence estimé en ville moyenne). Les couples de retraités doivent prévoir 498 euros de plus qu'en milieu rural pour atteindre le nécessaire dans la grande agglomération parisienne.

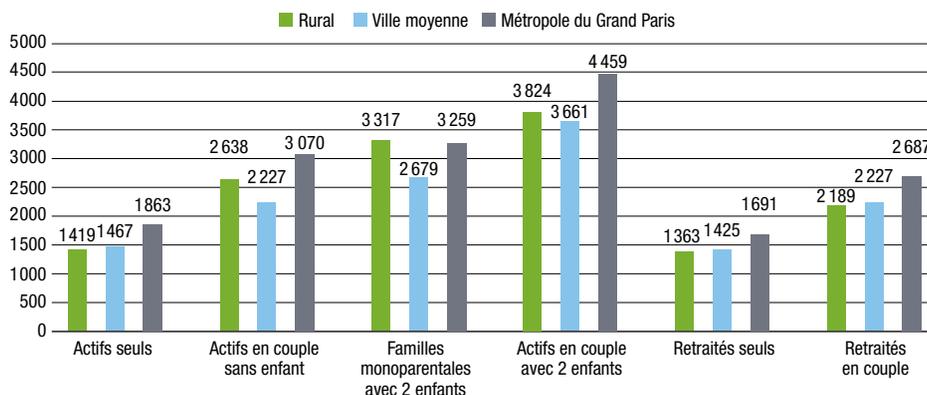
A contrario, les budgets de référence sont inférieurs aux autres, ou parfois très proches, en ville moyenne. La situation relative la plus favorable est celle des couples d'âge actif sans enfant puisque le budget décent qu'ils doivent détenir pour s'établir dans cette localité affiche une « économie » de 843 euros par rapport à la grande métropole parisienne et de 411 euros comparativement au cadre rural.

2. De 4 830 millions d'euros en 2014 à 7 921 millions d'euros en 2017 hors restauration, ce qui représente une progression de 64 % entre ces deux dates d'après l'agence du bio.

3. *Le marché alimentaire bio en 2017, estimation de la consommation des ménages en produits alimentaires biologiques en 2017*, Observatoire national de l'agriculture biologique, Agence BIO/AND international, édition 2018.

4. Les fruits et légumes, les légumes secs, les féculents complets.

Graphique 1 – Budgets de référence mensuels totaux - Logement compris (en euros)

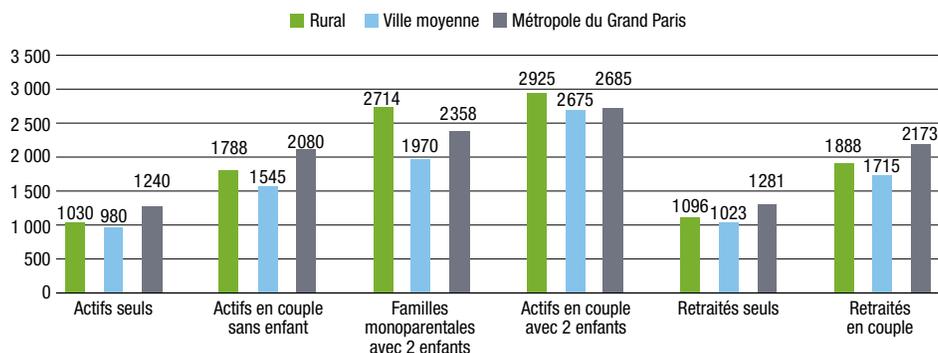


Note → Les actifs seuls et les familles monoparentales sont locataires du parc social. Les actifs en couple (avec ou sans enfants) sont considérés accédants en milieu rural et locataires du parc privé en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris. Les retraités sont propriétaires non accédants de leur maison individuelle en rural et de leur appartement dans les deux autres territoires. La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

Lorsque le poste Logement est « neutralisé », les budgets de référence des villes moyennes sont constamment inférieurs aux autres quelle que soit la configuration familiale (*Graphique 2*). Les budgets de référence hors logement se révèlent être plus élevés en milieu rural pour les familles, l'écart budgétaire étant particulièrement significatif pour les monoparents et leurs deux enfants en bas âge (+744 euros par rapport aux villes moyennes et +356 euros comparé à la Métropole du Grand Paris). Par ailleurs, en dehors de la situation des familles, les écarts relatifs attestent encore de la supériorité des budgets de référence hors logement de la Métropole du Grand Paris. Ce qui signifie que les différences budgétaires observées avec la grande métropole parisienne ne sont pas réductibles au coût du logement.

Graphique 2 – Budgets de référence mensuels totaux - Hors logement (en euros)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (filles) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (filles).

Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

Tableau 1 – Budgets de référence mensuels détaillés pour les actifs sans enfant

	En euros					
	Actifs seuls (moy. H/F)			Actifs en couple (moy. H/F)		
	Rural	VM	MGP	Rural	VM	MGP
Logement						
<i>si parc social</i>	389	487	623	–	519	635
<i>si parc privé</i>	–	623	989	–	682	990
<i>si propriétaire ou accédant</i>	607	–	–	850	–	–
Transports	269	303	186	502	379	311
Alimentation + Boisson	241	225	252	466	444	468
Habillement	70	70	89	164	172	178
Équipements	205	116	135	228	124	168
Hygiène	44	41	49	76	54	113
Vie sociale	127	152	444	206	226	671
Banque	8	7	7	15	15	15
Santé	66	66	78	131	131	156
Garde d'enfants / périscolaire et cantine scolaire	–	–	–	–	–	–
Budget total hors logement	1 030	980	1 240	1 788	1 545	2 080
BUDGET DE RÉFÉRENCE TOTAL						
<i>si parc social</i>	1 419	1 467	1 863	–	2 064	2 715
<i>si parc privé</i>	–	1 603	2 229	–	2 227	3 070
<i>si propriétaire ou accédant</i>	1 637	–	–	2 638	–	–

Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

Tableau 2 – Budgets de référence mensuels détaillés pour les actifs avec enfants

En euros

	Familles monoparentales avec 1 enfant	Familles monoparentales avec 2 enfants			Actifs en couple avec 2 enfants		
	MGP	Rural	VM	MGP	Rural	VM	MGP
Logement							
<i>si parc social</i>	778	603	709	901	–	706	901
<i>si parc privé</i>	1392	–	986	1 774	–	986	1 774
<i>si propriétaire ou accédant</i>	–	788	–	–	899	–	–
Transports	432	496	350	439	794	446	281
Alimentation + Boisson	346	384	395	420	576	631	674
Habillement	164	196	197	198	310	320	302
Équipements	147	227	169	169	286	221	231
Hygiène	65	134	103	113	159	173	176
Vie sociale	502	214	320	495	355	490	615
Banque	7	8	7	7	16	16	16
Santé	150	182	182	212	270	270	300
Garde d'enfants / périscolaire et cantine scolaire	221	873	247	305	159	108	90
Budget total hors logement	2 034	2 714	1 970	2 358	2 925	2 675	2 685
BUDGET DE RÉFÉRENCE TOTAL							
<i>si parc social</i>	2 812	3 317	2 679	3 259	–	3 381	3 586
<i>si parc privé</i>	3 426	–	2 956	4 132	–	3 661	4 459
<i>si propriétaire ou accédant</i>	–	3 502	–	–	3 824	–	–

Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

Tableau 3 – Budgets de référence mensuels détaillés pour les retraités

En euros

	Retraités seuls (moy. H/F)			Retraités en couple		
	Rural	VM	MGP	Rural	VM	MGP
Logement						
<i>si parc social</i>	–	602	636	–	669	754
<i>si parc privé</i>	–	855	990	–	925	1 389
<i>si propriétaire</i>	267	402	410	301	512	514
Transports	277	282	177	417	328	297
Alimentation + Boisson	233	228	284	497	462	571
Habillement	59	53	57	117	121	124
Équipements	212	116	132	268	123	163
Hygiène	49	47	53	90	93	108
Vie sociale	143	154	425	213	302	604
Banque	8	7	7	15	15	15
Santé	115	136	146	271	271	291
Garde d'enfants / périscolaire et cantine scolaire	–	–	–	–	–	–
Budget total hors logement	1 096	1 023	1 281	1 888	1 715	2 173

BUDGET DE RÉFÉRENCE TOTAL						
<i>si parc social</i>	–	1 625	1 917	–	2 384	2 927
<i>si parc privé</i>	–	1 878	2 271	–	2 640	3 562
<i>si propriétaire</i>	1 363	1 425	1 691	2 189	2 227	2 687

Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (filles) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (filles).

Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

Une structure budgétaire globalement similaire avec certaines dissemblances liées à l'âge, à la vie sociale urbaine et à l'offre publique d'équipements

La structure de chacun des budgets de référence des configurations de ménage présente souvent des caractéristiques communes. Les quelques marques distinctives renvoient aux spécificités spatiales des comportements de consommation qui découlent de divers facteurs.

Dans la plupart des cas, il s'observe la prééminence du poids des dépenses de logement dans le budget de référence, qu'il s'agisse de la location privée comme sociale, des propriétaires non accédants comme des accédants (*Graphique 3*). Proportionnellement, ces dépenses pèsent plus souvent en ville (entre 19 % et 44 %), en particulier en Métropole du Grand Paris.

que dans le territoire rural (entre 14 % et 37 %). C'est d'autant plus vrai qu'elles se rattachent aux occupants d'une location dans le parc privé.

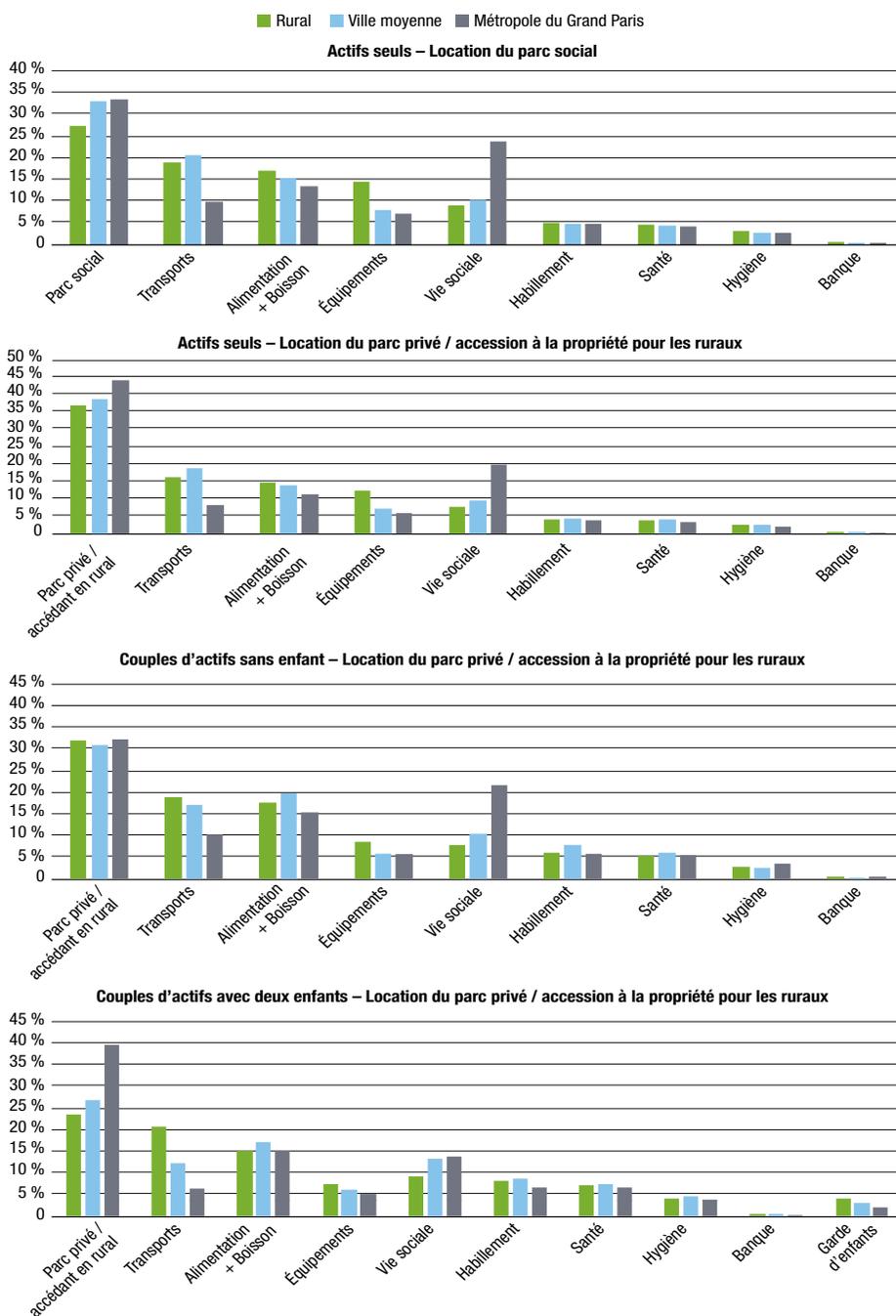
En général, suit en deuxième ou troisième position, selon les ménages, le poids des dépenses liées aux transports ou à l'alimentaire (respectivement de 6 % à 21 % et de 10 % à 23 %). Puis, la quatrième et la cinquième place reviennent fréquemment à la vie sociale ou à l'équipement selon la localité (respectivement entre 6 % et 25 % ; entre 4 % et 16 %). En milieu rural, la part consacrée aux équipements par rapport aux deux agglomérations urbaines devance plus souvent celle dédiée à la vie sociale et culturelle.

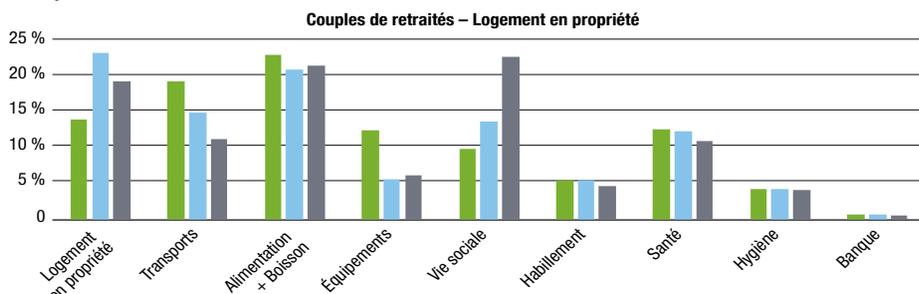
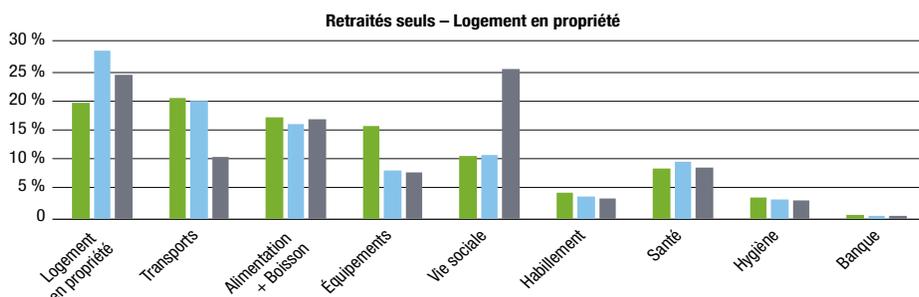
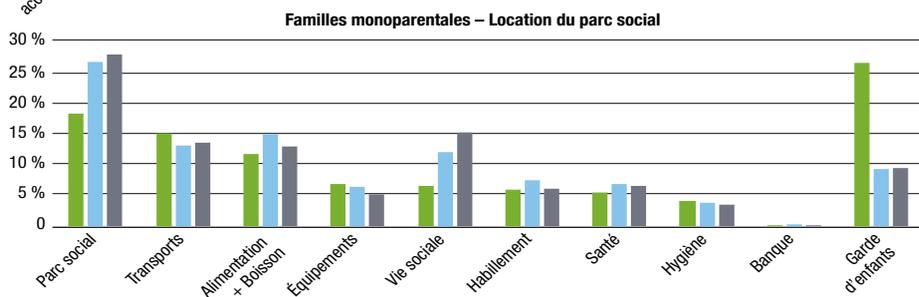
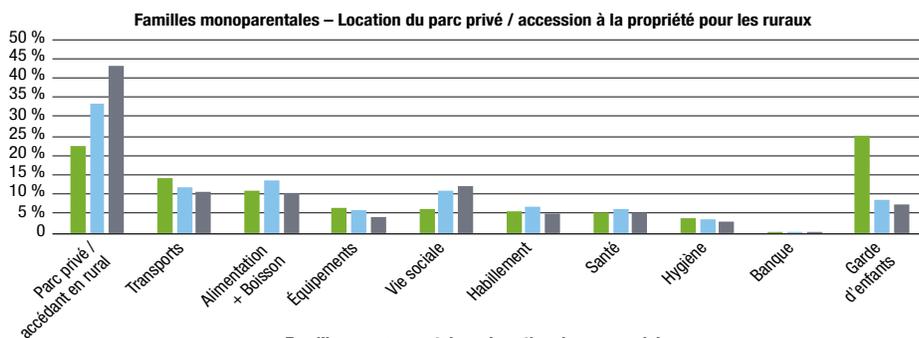
Enfin, se répartissent la plupart du temps dans des proportions moindres, les parts des budgets affectés à l'habillement, la santé (respectivement entre 3 % et 9 %, entre 4 % et 12 %), l'hygiène (entre 2 % et 5 %) et aux services bancaires.

Ce schéma simplifié de la structure « standard » du budget de référence, quel que soit la configuration du ménage et sa géographie de rattachement, résiste ainsi dans l'ensemble aux particularités territoriales. Il subsiste quelques différences remarquables :

- En Métropole du Grand Paris, le poids des dépenses consacrées à la vie sociale est le plus important des trois territoires et représente le deuxième poste des budgets de référence, voire même le premier dans le cas des retraités. Ce n'est pas le poste attribué aux transports mais celui de l'alimentation qui occupe le 3^e rang.
- La structure budgétaire des retraités vivant en couple des villes et des zones rurales est la moins homogène et s'écarte le plus de l'échelle hiérarchique « moyenne » des postes en raison de la faiblesse relative de la part des dépenses de logement et du positionnement important pris par la vie sociale (en particulier en Métropole du Grand Paris), l'alimentation (plus de 20 %) et la santé (environ 12 %).
- La primauté de la part des dépenses consacrées à la garde des enfants dans le budget de référence des familles monoparentales rurales, qui occupe près du quart du budget de référence, décale dans un ordre décroissant les autres postes qui s'inscrivent dans la structure « standard » décrite précédemment.

Graphique 3 – Comparaison de la structure des budgets de référence en milieu rural, en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris (en euros)





Note ➔ La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources ➔ Budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018. Budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018. Budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

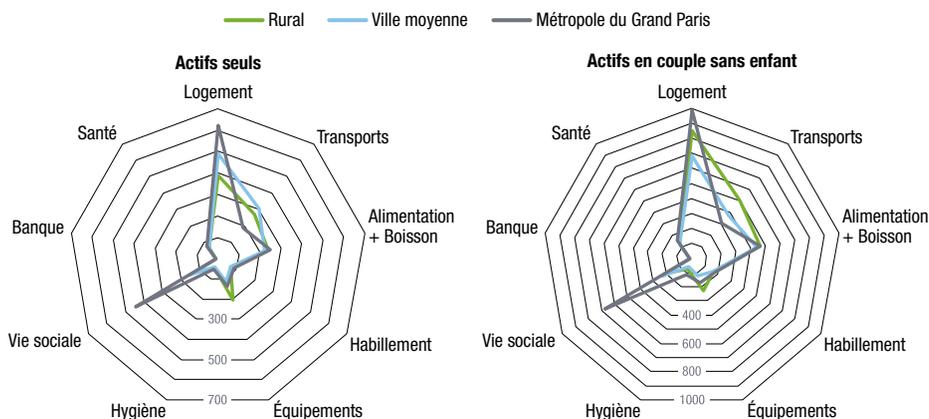
Plusieurs catégories de dépenses particulièrement perméables aux disparités de modes de vie, de l'offre institutionnelle et publique et de coût d'acquisition des biens et des services

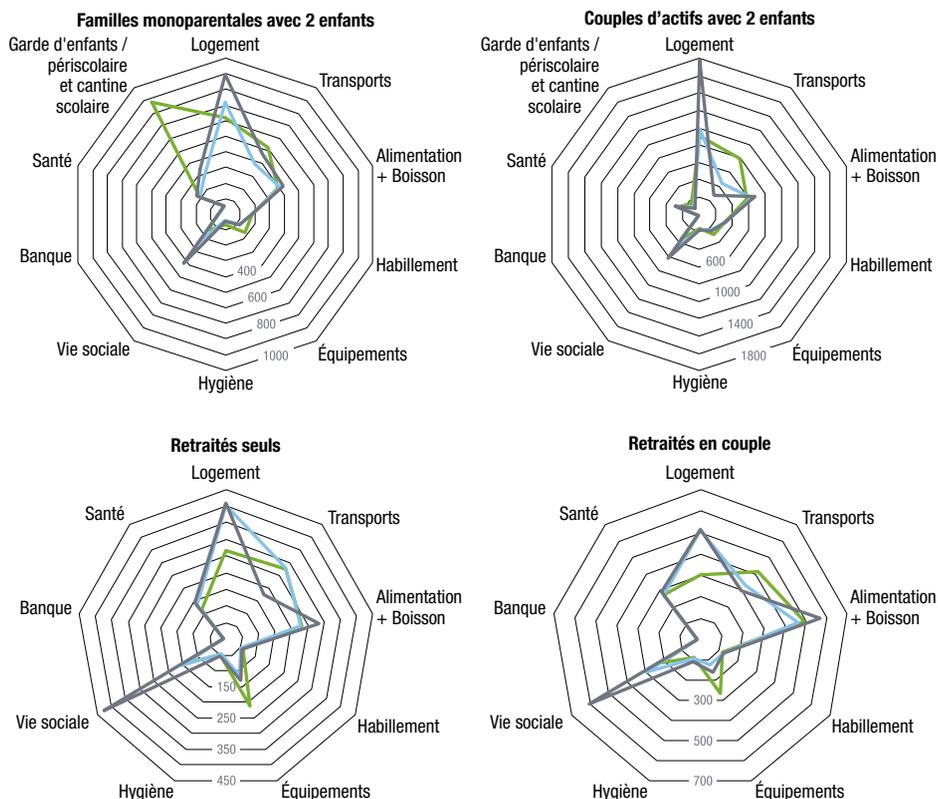
Le *Graphique 4* met en exergue l'effet manifeste sur certains postes budgétaires de la pluralité des pratiques et des modes de vie selon la carte locale. C'est le cas pour les postes Vie sociale, Logement, Transports, Équipements, Garde des enfants, où les arbitrages et stratégies de consommation s'adaptent à l'offre territoriale :

- À l'exception du cas des retraités, seule configuration familiale pour laquelle la propriété est envisagée partout, le poste Logement est nettement supérieur en Métropole du Grand Paris. Ce résultat s'explique par le coût élevé du marché du logement dans cette localité.
- Les écarts relatifs de budget consacrés à la participation à la vie sociale sont particulièrement prononcés, avec des montants nettement supérieurs dans le Grand Paris (dans une moindre mesure pour les ménages avec enfants).
- Le budget attribué aux transports est le plus élevé en milieu rural (sauf pour les actifs seuls et les retraités seuls) en raison de la raréfaction ou de l'inadéquation du réseau de transports en commun, ainsi que le poste Équipements.
- Enfin, les budgets affectés à la garde d'enfants des familles monoparentales sont nettement plus importants en zones rurales, c'est-à-dire là où l'offre d'accueil collectif est moindre.

En revanche, les budgets alloués aux autres catégories de dépenses, celles destinés à l'habillement, l'alimentation et la boisson, la santé et les services bancaires sont assez proches sur chacun des territoires.

Graphique 4 – Budgets de référence mensuels en ville moyenne, en milieu rural et en Métropole du Grand Paris par configuration familiale





Note → Les actifs seuls et les familles monoparentales sont locataires du parc social. Les actifs en couple (avec ou sans enfants) sont locataires du parc privé en ville et accédants à la propriété en rural. Les retraités sont propriétaires non accédants. La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

Vie sociale : des écarts de budgets avec la Métropole du Grand Paris parmi les plus importants, reflet d'un mode de consommation très urbain

C'est dans le domaine de la vie sociale que l'écart budgétaire entre la Métropole du Grand Paris et les autres territoires se révèle être le plus prononcé (*Graphique 5*). Les divergences locales de modes de consommation, d'environnement et de socialisation induisent une révision de la quantité (« effet volume ») de certains biens et de services du panier initialement défini en ville moyenne, ainsi que de leur valorisation (« effet prix »). Ce poste budgétaire a tendance à croître avec l'intensité urbaine du territoire. Ce phénomène est illustratif d'une socialisation qui, à mesure que la taille de l'unité urbaine grandit, se conçoit davantage hors du domicile et dans le cadre de rapports marchands, *via* la consommation de divertissements et de loisirs payants.

Dans l'enceinte du Grand Paris s'est ainsi exprimé le besoin de s'échapper d'un cadre de vie jugé stressant et de pouvoir participer à l'offre de sorties, payantes la plupart du temps, particulièrement riche en région parisienne. Cela se traduit principalement par :

- une forte augmentation des durées de séjours hors domicile pour les ménages sans enfant, auquel s'ajoutent des grands week-ends et des semaines de vacances. Le budget dédié à la location saisonnière et aux dépenses exceptionnelles est largement réhaussé pour tous ;
- une élévation des sommes prévues pour les sorties au cours de l'année, justifiée par les groupes de consensus en raison aussi du caractère incitatif de l'abondante offre de sorties ;
- l'ajout d'un budget restaurant conséquent pour les actifs vivant seuls.

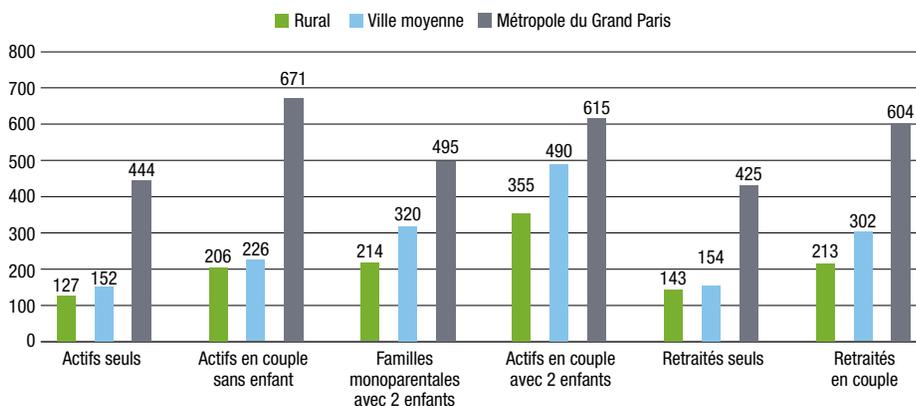
C'est en zone rurale que les budgets de référence affectés à cette catégorie de dépenses sont, *a contrario*, les plus faibles, sous l'effet conjugué d'une part d'une baisse des quantités, d'autre part du recours plus fréquent à des activités moins coûteuses ou gratuites ; enfin, d'une certaine façon, du classement dans d'autres postes budgétaires (principalement logement, équipements) des dépenses pourtant liées indirectement à la vie sociale¹. Ainsi, les besoins des ruraux en matière de vie sociale, tels qu'exposés par les groupes, sont davantage recentrés sur un cercle de sociabilité « domestique » et de proximité. Cela a pour conséquence :

- l'intégration d'activités régulières considérées moins chères qu'en ville moyenne ;
- la réduction du budget dispensé pour les sorties à l'année, du fait de l'éloignement des lieux de loisirs organisés et des moindres occasions de distractions ;
- la diminution des montants prévus pour les cadeaux en cas d'invitation dans l'idée que les relations avec les proches sont moins formelles ;
- la réduction des départs en vacances, ramenés à une semaine, avec l'affirmation d'un moindre besoin de quitter son domicile quand on dispose d'un jardin et d'un environnement verdoyant.

Parmi les plus significatifs, les écarts de budgets de référence pour la vie sociale sont très amples pour les actifs sans enfant et les retraités résidant dans la grande métropole : les postes budgétaires correspondants représentent pratiquement le triple des autres montants budgétaires, soit respectivement +465 euros (actifs en couples sans enfant), +391 euros (retraités en couple), +317 euros (actifs seuls) et +282 euros (retraités seuls) par rapport aux budgets Vie sociale des ruraux. L'écart est moins marqué pour les familles avec enfants qui ont conservé le même nombre de semaines de vacances et ont même abandonné l'idée d'intégrer une activité régulière de loisirs pour les parents faute de temps.

1. Certains besoins « dérivent » des modes de sociabilité ayant cours dans l'espace rural très éloignés des lieux de sorties comme le fait de disposer d'une chambre réservée aux invités pour les ménages sans enfant ou d'une pièce pour stocker les ustensiles de jardinage. Le constat est le même s'agissant des équipements dont il faut se munir pour, par exemple, meubler la chambre d'amis, aménager le jardin et les extérieurs, pour les jeux en plein air des enfants.

Graphique 5 – Budgets de référence mensuels pour le poste Vie sociale selon le territoire et la configuration familiale (en euros)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

Logement : la cherté des loyers en Métropole du Grand Paris creuse l'écart budgétaire avec les autres territoires, particulièrement pour les familles

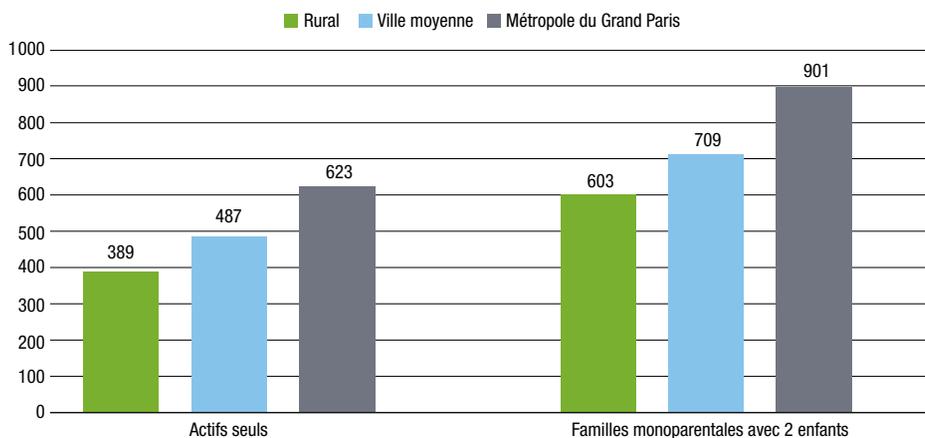
Les budgets de référence destinés au logement sont moins aisément comparables sur les trois territoires, les hypothèses de statuts d'occupation retenues diffèrent au sein même des configurations familiales.

Le budget Logement croît généralement avec la taille urbaine, qui va souvent de pair avec les tensions observables sur le marché résidentiel. À statut comparable, les différences territoriales de budgets alloués au logement s'expliquent essentiellement par les prix inégaux d'une localité à l'autre : plus élevés dans la grande agglomération parisienne, plus bas en milieu rural.

– Pour les actifs seuls et les familles monoparentales (parc social)

Le budget dédié au logement en Métropole du Grand Paris affiche un écart positif avec les autres territoires qui varie de +136 euros (comparé au budget des actifs seuls logés en ville moyenne) à +298 euros (pour les familles monoparentales des zones rurales) (Graphique 6).

Graphique 6 – Budgets de référence mensuels pour le poste Logement (locatif dans le parc social) selon le territoire pour les actifs seuls et les familles monoparentales (en euros)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille).

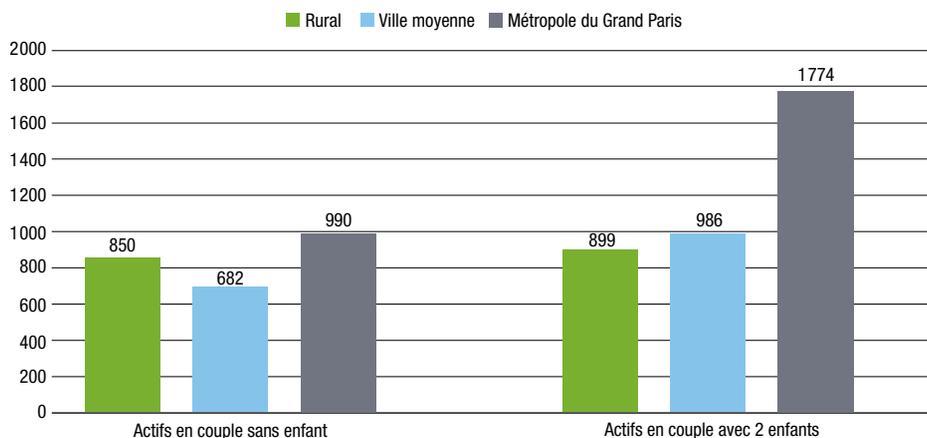
Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

– Pour les actifs en couple (avec et sans enfants)

Seule l'accession à la propriété est envisagée pour les ménages avec ou sans enfants dans les territoires ruraux. Sachant que ce statut d'occupation n'est pas prévu dans les autres territoires pour ces configurations familiales, la comparaison est effectuée avec les locataires du parc privé.

La dépense, que les couples d'actifs ayant une charge parentale doivent déboursier pour se loger décemment, est nettement supérieure en Métropole du Grand Paris par rapport aux deux autres territoires en raison essentiellement du coût du logement en vigueur dans cette zone tendue plus élevé qu'ailleurs et alors qu'il est fait référence au locatif privé (*Graphique 7*). L'écart est ainsi très prononcé dans le cas des couples avec deux enfants résidant dans des logements de trois chambres (environ 875 euros de plus qu'en milieu rural) et de moindre ampleur s'agissant des actifs en couple sans enfant, dans un logement d'une seule chambre (+308 euros par rapport aux villes moyennes). Pour les couples avec enfants, l'accession en zone rurale permet de réduire les dépenses de logement des villes moyennes d'environ 90 euros pour un logement de trois chambres en location privée. C'est l'inverse pour les actifs en couple sans enfant, l'accès à la propriété en zone rurale (qui comporte une pièce de plus - deux chambres au lieu d'une - que celle des couples sans enfant en ville moyenne) conduit à un budget Logement plus élevé de 170 euros comparé à celui des locataires du privé en ville moyenne.

Graphique 7 – Budgets de référence mensuels pour le poste Logement selon le territoire pour les actifs en couple avec et sans enfants (en euros)



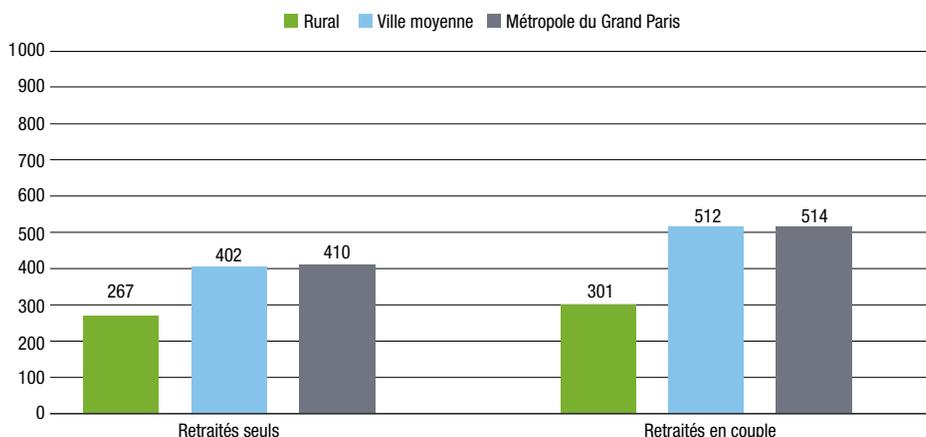
Note → En milieu rural, le budget correspond à celui des accédants à la propriété, en ville moyenne comme en Métropole du Grand Paris, à des locataires du secteur privé. Le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

– Pour les retraités (propriétaires non accédants)

Quel que soit le lieu, les groupes retiennent à chaque fois des retraités propriétaires non accédants. Les montants sont très semblables en ville (moyenne ou en métropole) et nettement plus bas en rural (malgré la disposition d'un extérieur et d'une dépendance) (*Graphique 8*). En effet, en ville moyenne comme en Métropole du Grand Paris, les ménages sont logés en appartement et doivent donc s'acquitter des dépenses et charges de copropriété, alors que les ménages en zone rurale résident en maison individuelle et n'ont pas à couvrir ce type de dépenses.

Graphique 8 – Budgets de référence mensuels pour le poste Logement selon le territoire pour les retraités seuls et en couple (en euros)



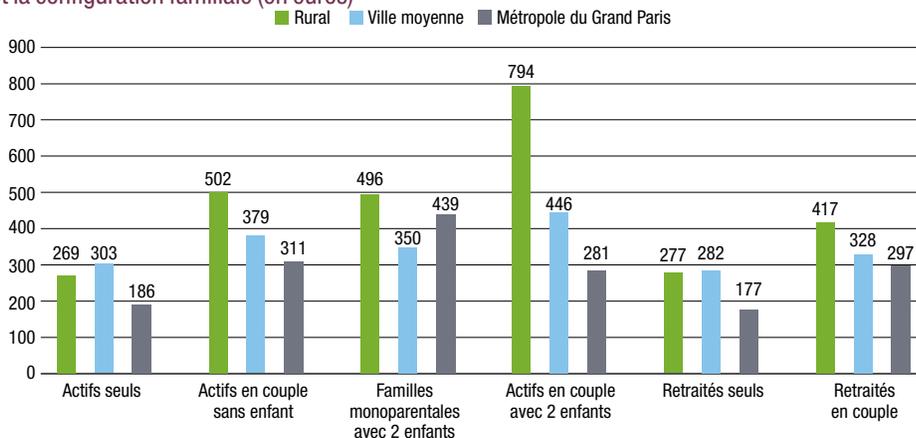
Note → La comparaison se fait pour les retraités propriétaires non accédants.

Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018. Budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisés Crédoc 2018. Budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

Transports : des différences territoriales visibles qui renvoient au déploiement très inégal de l'offre de transport en commun

Les différences territoriales de budgets de référence affectés aux transports relèvent essentiellement du mode de déplacement choisi. Le réseau de transports en commun permet manifestement de réduire ce poste budgétaire en Métropole du Grand Paris alors que le choix de la voiture individuelle retenu dans les deux autres territoires aboutit généralement à le renforcer (*Graphique 9*). Et l'ajout de dépenses de location de voiture pour les vacances et de quelques courses de taxi pour les retours tardifs de soirées ne réduit qu'en partie seulement les économies faites en région parisienne à se passer d'un véhicule à l'année. En ville moyenne, les ménages-types se déplacent en voiture, seul le deuxième adulte des couples est muni d'un abonnement de transports. En zone rurale, au contraire, la réponse au besoin de mobilité passe par l'équipement d'un véhicule pour chaque adulte du ménage, ce qui se traduit par un budget de transports nettement plus important qu'en ville moyenne (entre +89 euros et +348 euros) avec des écarts encore plus prononcés pour les couples du fait de leur bimotorisation. Il s'ajoute également à cela un meilleur niveau d'équipement et de couverture assurantielle automobile. C'est pourquoi les dépenses de transports sont généralement les plus élevées en zone rurale et les plus faibles en Métropole du Grand Paris (écart entre les deux territoires compris entre +83 euros et +513 euros). Les familles monoparentales font exception, leur budget Transports est plus élevé en Métropole du Grand Paris qu'en ville moyenne parce qu'elles sont les seules configurations familiales pour qui une voiture est conservée dans la grande agglomération parisienne. Ce choix est justifié par les groupes notamment par le fait que ces familles ont des enfants en bas âge et que les transports en commun se révèlent moins adaptés dans ce cas. Par ailleurs, à ces frais de voiture se rajoute un abonnement de transports pour l'adulte.

Graphique 9 – Budgets de référence mensuels pour le poste Transports selon le territoire et la configuration familiale (en euros)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

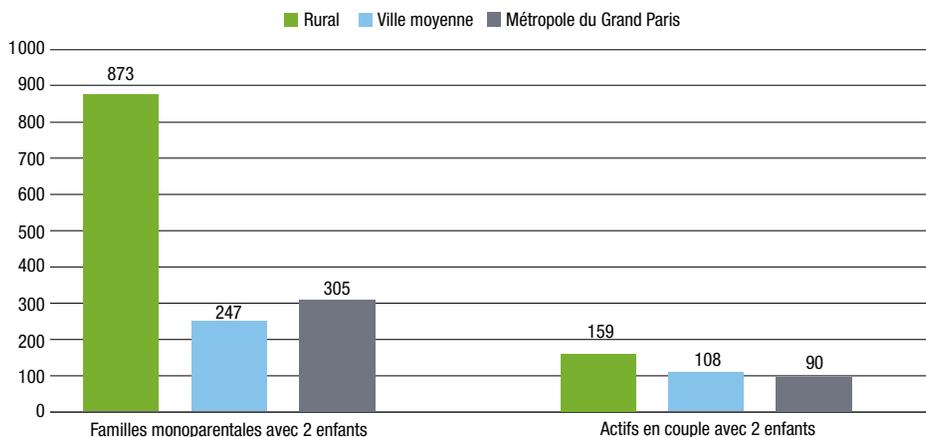
Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

Garde d'enfants, périscolaire, cantine scolaire : premier poste de dépenses en zone rurale pour les parents isolés d'enfants en bas âge, 5^e pour ceux qui résident en milieu urbain

Les résultats sont fortement conditionnés dans ce domaine par l'offre locale de service public. En milieu rural, faute de capacités d'accueil collectif, le budget de la famille monoparentale est spécialement affecté par le « choix » de l'assistant maternel pour la garde de l'enfant de moins de 3 ans à la journée et par le temps périscolaire prévu après l'école. Il faut compter 626 euros de plus pour ce poste par rapport à celui des monoparents des villes moyennes et 568 euros en plus en Métropole du Grand Paris, lesquels bénéficient de structure collective de l'accueil de la petite enfance (*Graphique 10*). La différence de 58 euros observable entre la Métropole du Grand Paris et les villes moyennes tient à l'ajout d'une heure de babysitting après la crèche et l'école, afin de tenir compte de l'amplitude horaire liée aux temps de transports en région parisienne.

Pour les couples d'actifs avec deux enfants de 14 et 17 ans, les écarts budgétaires sont plus faibles. Les 69 euros ou 51 euros en plus selon la localité que les ruraux doivent déboursier correspondent aux frais d'internat pour l'enfant le plus grand, les lycées n'étant pas à proximité du domicile parental. Le coût de la cantine étant un peu plus faible en Métropole du Grand Paris que dans les autres zones, le budget y est moindre pour ce poste.

Graphique 10 – Budgets de référence mensuels pour le poste Garde d’enfants, cantine et activités périscolaires selon le territoire pour les familles monoparentales et les actifs en couple avec 2 enfants (en euros)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d’actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

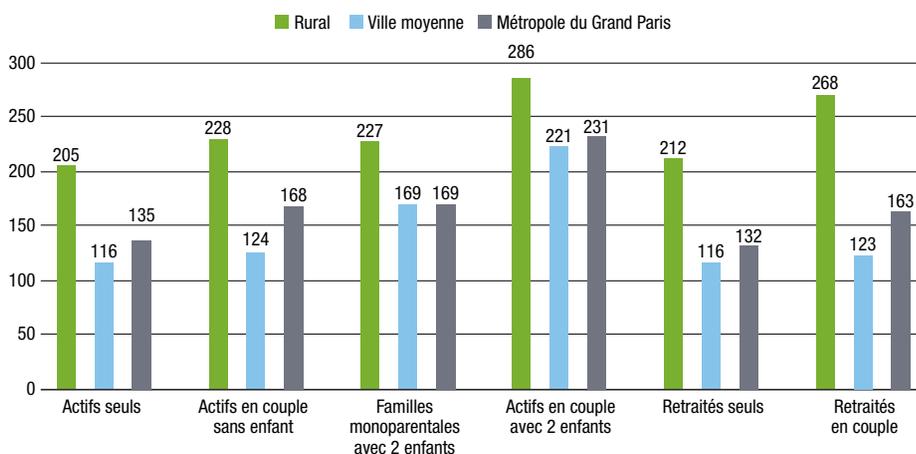
La vie rurale réclame plus de dépenses d’équipements qu’en ville

Le budget affecté à l’équipement est nettement plus élevé en milieu rural, quelles que soient les configurations familiales (*Graphique 11*). Il est presque deux fois plus élevé que dans les deux autres localités pour les retraités en couple. Les écarts de budgets entre les trois territoires qui en découlent, compris entre 55 euros et 145 euros selon les cas, résultent de l’impact d’une variation de la quantité et de la qualité de certains biens ainsi que de l’introduction de nouveautés technologiques de l’information et de la communication, facteur explicatif non réductible à une spécificité territoriale puisqu’elles se sont diffusées ces dernières années à l’ensemble de la population. Pour rappel, les ruraux prévoient :

- l’ajout de mobilier et d’accessoires pour valoriser l’extérieur comme l’intérieur de la maison et d’un congélateur pour stocker ;
- une montée en gamme des électroménagers ;
- l’ajout de matériels informatiques et d’un smartphone pour tous les adultes et enfants dès l’entrée au collège, en complément de la ligne téléphonique fixe.

Les écarts du poste Équipements entre les villes moyennes et la Métropole du Grand Paris, plus contenus, sont essentiellement imputables au sous-poste Communication.

Graphique 11 – Budgets de référence mensuels pour le poste Équipements selon le territoire et la configuration familiale (en euros)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

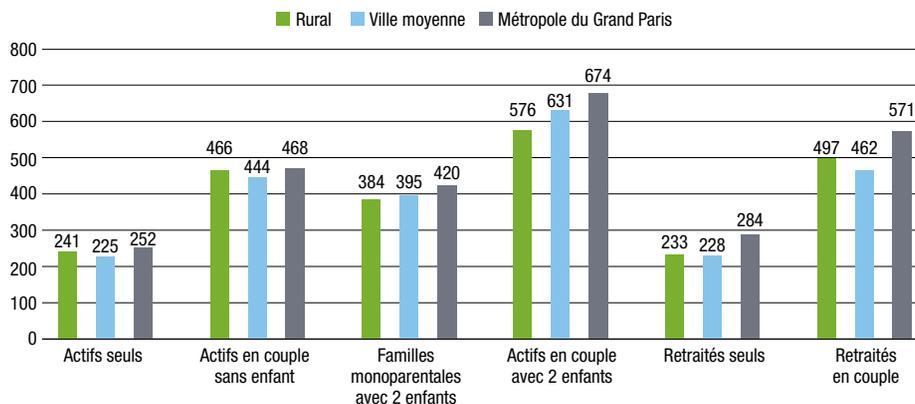
Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

Alimentation et boisson : des écarts budgétaires limités dus, pour l'essentiel, aux circuits de distribution différenciés d'un territoire à l'autre

Les écarts de budgets destinés à couvrir les dépenses alimentaires et de boissons sont dans l'ensemble de faibles amplitudes et relèvent surtout d'un différentiel de prix, dans une moindre mesure, de qualité, entre les territoires.

Si globalement les menus dressés en ville moyenne sont conservés par les autres territoires, les budgets ne sont pas strictement identiques du fait du choix de lieux d'approvisionnement différents : l'hypermarché privilégié en ville moyenne est remplacé par les moyennes surfaces en zone rurale (au coût légèrement plus élevé), option parfois combinée (pour les familles avec enfants) d'achats en *hard discount*. Les budgets Alimentation sont systématiquement plus élevés en Métropole du Grand Paris (*Graphique 12*) qu'en ville moyenne pour deux raisons : au moindre poids des hypermarchés se conjugue le surcoût des produits alimentaires distribués en région parisienne. S'y ajoute, pour les retraités et les actifs sans enfant, l'intégration d'une part d'alimentation biologique qui, là encore, augmente le coût du panier alimentaire. L'écart le plus important concerne les couples et leurs deux enfants résidant dans la grande métropole qui doivent compter près de 100 euros de budget de référence en plus pour le poste Alimentation par rapport au montant prévu dans l'espace rural.

Graphique 12 – Budgets de référence mensuels pour le poste Alimentation (nourriture et boisson) selon le territoire et la configuration familiale (en euros)



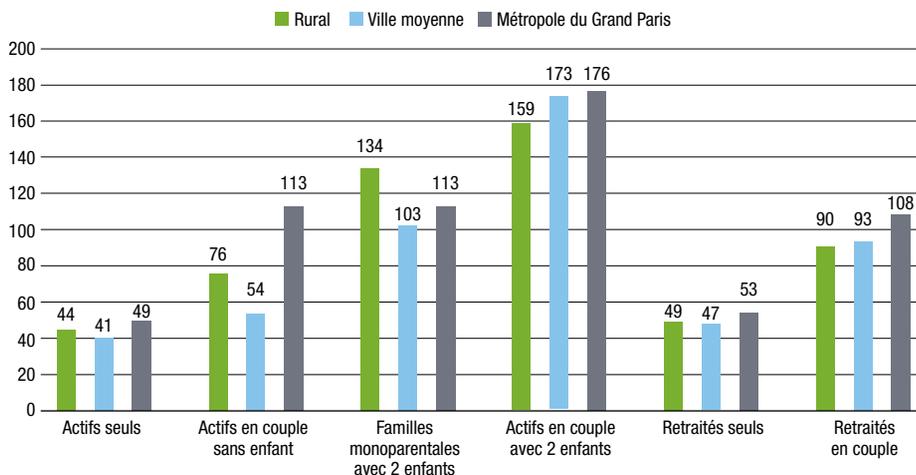
Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

Hygiène : de très faibles écarts imputables aux différents lieux d'approvisionnement

Le budget consacré aux soins corporels et à l'hygiène est généralement un peu plus élevé en Métropole du Grand Paris. Les écarts sont relativement faibles, le plus significatif (avec le budget des couples d'actifs sans enfant habitant en ville moyenne) ne dépassant guère 59 euros (*Graphique 13*). Ils relèvent surtout de l'effet combiné de lieux d'achat au coût plus élevé (davantage de boutiques spécialisées) et d'un surcroît de dépenses de coiffeurs pour certaines configurations familiales. Lorsque les budgets, dans ce registre, sont légèrement plus élevés en milieu rural qu'en ville moyenne, cela renvoie surtout aux différences de choix des lieux d'achat (moins d'hypermarchés, plus de moyennes surfaces).

Graphique 13 – Budgets de référence mensuels pour le poste Soins personnels et hygiène selon le territoire et la configuration familiale (en euros)



Note → La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Sources → Budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, Budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

À configuration familiale comparable, les postes affectés à l'habillement, à la santé et aux services bancaires des budgets de référence sont très proches sur les trois territoires
S'agissant du poste dédié à l'habillement, le choix des lieux d'approvisionnement parfois plus chers en Métropole du Grand Paris est compensé par une accentuation de la part des achats réalisés en soldes.

Le budget Santé est pratiquement identique en zone rurale et en ville moyenne et légèrement supérieur en Métropole du Grand Paris. Dans cette dernière localité, le niveau de reste à charge a été relevé de 20 à 30 euros pour tous ainsi que le niveau de la complémentaire santé pour certaines configurations familiales. Parmi les arguments justifiant ces choix, il est fait mention aux dépassements d'honoraires plus fréquents dans l'agglomération parisienne et au recours à des paramédicaux non remboursés (ostéopathes, pédicures...).

Au sein d'une même configuration familiale, les budgets prévus pour couvrir les frais bancaires et assurances sont pratiquement identiques, les groupes ayant opté pour les mêmes services.



Coût de la présence d'adultes et d'enfants à partir des budgets de référence

- Un éclairage des échelles
d'équivalence -



En définissant les besoins minimaux pour mener une vie décente pour chaque personne composant le ménage, les budgets de référence donnent la possibilité, par construction, de mesurer finement le coût additionnel d'un individu, qu'il s'agisse d'un adulte ou d'un enfant. En faisant le décompte des unités de consommation (UC) à partir des budgets décents, il est donc possible de comparer les échelles d'équivalence communément utilisées par l'Union européenne ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à celles déduites des budgets de référence. Car si vivre ensemble permet d'économiser sur de nombreux postes de dépenses et de réaliser des économies d'échelle dans la consommation, la venue de nouveaux membres au sein du foyer entraîne également un surcroît de dépenses.

Les premiers travaux sur les budgets de référence conduits en ville moyenne révélaient déjà une divergence de résultats entre échelles d'équivalence. Mais qu'en est-il cette fois-ci sur les deux autres territoires étudiés dans ce rapport, la Métropole du Grand Paris et la zone rurale ?

Le chapitre commence par une comparaison synthétique des échelles correspondant au cas d'un adulte supplémentaire au sein d'un ménage résidant en milieu rural, en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris (*Section 1*). S'ensuit la présentation des résultats dans la perspective de l'arrivée d'un enfant au sein d'une famille monoparentale, puis d'un couple d'actifs (*Section 2*). La synthèse des premiers constats interroge toutefois s'agissant des coefficients obtenus pour les familles résidant en Métropole du Grand Paris. Afin d'en identifier les facteurs explicatifs, il est nécessaire de revenir en détail sur la démarche d'estimation dans ce territoire. Les résultats détaillés sont exposés en section 3 et permettent de comprendre les raisons pour lesquelles le coût additionnel d'un enfant est aussi faible dans la grande agglomération parisienne.

Le coût généré par l'arrivée d'un deuxième adulte au sein d'un ménage sans enfant

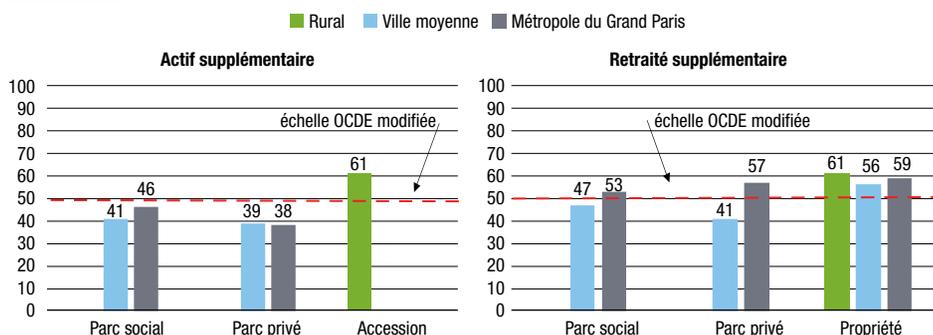
La prise en compte d'une personne en plus au sein d'un ménage augmente inévitablement son budget de référence. Les dépenses induites par cette nouvelle présence, en dehors des économies d'échelles qu'il est possible de réaliser sur les biens mis en commun, vont varier selon certains critères.

Une surestimation de l'échelle d'équivalence retenue au plan européen pour l'actif locataire supplémentaire et pour le retraité locataire en ville moyenne

L'augmentation budgétaire générée par la présence d'un deuxième adulte est sensible au statut d'occupation du logement et, dans une moindre mesure, aux caractéristiques du territoire.

Le passage d'un à deux adultes d'âge actif au sein d'un ménage n'ayant pas de charge parentale correspond à une élévation du budget de référence équivalent à environ 40 % pour une location en ville moyenne ou en Métropole du Grand Paris (+46 % dans le parc social de l'agglomération parisienne) (*Graphique 1*). C'est un peu en deçà des conventions retenues par l'Union européenne (échelle « OCDE modifiée »¹) qui considère que le passage d'un à deux adultes fait augmenter le nombre d'unités de consommation (UC) de 1 à 1,5 (soit 50 % de coût additionnel). Le constat est le même pour les retraités locataires résidant en ville moyenne (+47 % dans le locatif social et +41 % dans le locatif privé).

Graphique 1 – Coût additionnel d'un adulte selon le type de ménages sans enfant et le territoire (en %)



Note → Pour rappel, les statuts d'occupation du logement correspondent aux choix retenus par les groupes de discussion ayant défini les paniers de biens et services des budgets de référence.

Lecture → L'impact de la présence d'un deuxième adulte d'âge actif au sein d'un ménage sans enfant résidant dans le parc social en ville moyenne se traduit par une augmentation de 41 % de son budget de référence.

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

1. L'échelle OCDE compte le premier adulte du ménage pour une unité de consommation (UC), les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC et les enfants à partir de 14 ans ou autres adultes que la personne de référence pour 0,5 UC.

En revanche, ce coût additionnel se rapproche de la norme européenne pour les retraités ayant loué dans le parc social de la grande métropole parisienne et la dépasse très sensiblement pour tous les propriétaires (accédants ou non) quel que soit le territoire. Dans ce dernier cas, le surcoût occasionné excède de plus ou moins 10 points le coefficient de l'échelle d'Oxford modifiée.

Des dépenses supplémentaires pour des biens en partage forcément moins élevées que pour les biens individuels

Les économies d'échelle, qui permettent de déterminer le nombre d'UC dans le ménage, dépendent de la nature de la consommation. Schématiquement, il est possible de dégager des rendements domestiques plus forts avec des biens dits « collectifs » au sein du ménage, comme le logement, le chauffage ou l'équipement électroménager. Ainsi, comme le rappelle Accardo², « pour le statisticien, tout se passe comme si un des membres du couple avait les mêmes dépenses qu'une personne seule, tandis que l'autre pouvait se contenter de 75 % de ce montant ». À l'opposé, ces rendements seront plus faibles pour les biens individuels, dont l'usage est rival ou exclusif à l'exemple des aliments, et ainsi proportionnels à la taille du ménage. Entre les deux, coexistent des biens mixtes qui occupent une position intermédiaire dont la consommation peut être non rivale mais caractérisée par une utilisation exclusive (typiquement le loisir) et d'autres pour lesquels la consommation est rivale mais l'usage est non exclusif (à l'image de la baignoire³). Si ces situations sont les plus courantes, il existe d'autres formes de gains réalisables à une certaine échelle, comme ceux tirés du bénéfice d'achats en plus grande quantité ou de tarifs sociaux lorsque la famille est nombreuse.

Par exemple, en Métropole du Grand Paris, pour un ménage en location dans le parc social, on vérifie bien que les coûts spécifiques directement liés à la nouvelle personne, sont plus élevés (+131 % de budget Hygiène, +114 % de poste Banque, +100 % pour l'habillement et la santé) (*Graphique 2*). Alors que le budget relatif aux biens partagés est plus faible (+2 % de budget de référence supplémentaire pour le logement et +24 % pour les équipements).

2. Accardo J., 2007, « Du bon usage des échelles d'équivalence - L'impact du choix de la mesure », *Informations sociales*, Cnaf, 1 (n° 137), pages 36 à 45.

3. Martin H. et Périvier H., 2018, « Les échelles d'équivalence à l'épreuve des nouvelles configurations familiales », *Revue économique*, Insee, 2 (Vol. 69), pages 303 à 334.

Tableau 1 – Coût additionnel d'un adulte sur les budgets de référence pour les ménages sans enfant en Métropole du Grand Paris (locataires du parc social) (en euros)

	Actifs seuls (moy. H/F)	Actifs en couple	Coût additionnel 2 ^e adulte (en %)	Retraités seuls (moy. H/F)	Retraités en couple	Coût additionnel 2 ^e adulte (en %)
Logement	623	635	2	636	754	19
Hors Logement						
Tranports	186	311	67	177	297	68
Alimentation + Boisson	252	468	86	284	571	101
Habillement	89	178	100	57	124	118
Équipements	135	168	24	132	163	23
Hygiène	49	113	131	53	108	104
Vie Sociale	444	671	51	425	604	42
Banque	7	15	114	7	15	114
Santé	78	156	100	146	291	99
Budget total hors logement	1 240	2 080	68	1 281	2 173	70
BDR Total	1 863	2 715	46	1 917	2 927	53
Échelle OCDE modifiée			50			50

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

L'effet de la présence d'un enfant sur le budget de référence des ménages

Pour pouvoir calculer les coûts générés par les enfants, on distingue les coûts individuels, spécifiques selon leur âge (lit, vêtements, loisirs...), de ceux concernant l'ensemble de la famille (le canapé, la télévision, la cocotte-minute...).

Méthode utilisée pour estimer l'effet de la présence d'enfants à partir des budgets de référence

Cette estimation procède de calculs fins basés sur les nomenclatures très détaillées, qui reprennent, élément par élément, le contenu des paniers de biens et services nécessaires pour atteindre le budget de référence, d'après les besoins exprimés pour vivre décemment par les participants des groupes de consensus.

L'idée générale est de reconstituer, en termes monétaires, les écarts de budget induits par la présence d'enfants dans le foyer. Les différences observées entre les budgets des ménages d'actifs avec et sans enfants sont imputables à deux principaux phénomènes :

- La présence d'enfants entraîne des dépenses particulières qui renvoient à un usage exclusif et que l'on peut identifier spécifiquement pour chaque âge (*Encadré 1*). La définition des biens et services spécifiques aux enfants est restrictive : ne sont pas inclus les biens ou activités qui intéressent l'ensemble de la famille. Par exemple, le coût de location d'une résidence pour les vacances, des produits d'entretien, le canapé ou les dépenses de voiture sont attribués au ménage.

- D'autres différences budgétaires entre actifs avec et sans enfants ne relèvent pas directement des dépenses spécifiques liées aux enfants. Elles découlent plutôt de l'ajustement des modes de vie qu'entraîne bien souvent leur arrivée dans le foyer.

L'estimation de l'effet de la présence d'enfants sur les budgets de référence se fait donc en trois étapes :

1. Identification du montant des biens et services directement liés à la consommation en propre des enfants selon leur âge.
2. Calcul du différentiel entre le budget des ménages d'actifs avec enfants (une fois soustraites les dépenses affectées aux enfants) et celui des actifs sans enfant. C'est ainsi qu'on peut faire apparaître d'éventuelles modifications du mode de vie des parents liées à la venue d'enfants au sein de la cellule familiale. Cette opération est d'abord effectuée sur le budget des familles monoparentales (hors dépenses spécifiques pour les enfants) qui, dans les cas-types des budgets de référence, sont des femmes. Le budget obtenu est ensuite comparé à celui des actives vivant seules. Puis, l'opération est renouvelée en soustrayant des budgets des couples avec enfants (hors dépenses spécifiques pour les enfants), celui des couples d'actifs seuls, c'est-à-dire sans enfant.
3. Mesure de l'effet global de la présence d'enfants sur le budget de référence des ménages selon l'âge des enfants et le type de ménage qui tient compte des deux étapes précédentes de calculs, c'est-à-dire du coût spécifique des enfants selon leur âge et de l'écart de budget entre actifs avec et sans enfants (hors du budget spécifique affecté aux enfants).

Encadré 1 – Précautions d'usage concernant le calcul des effets de la présence d'enfants sur le budget de référence des familles

Quelles sont les dépenses spécifiques des enfants ?

Parmi les dépenses attribuées spécifiquement aux enfants, on peut mentionner, par exemple, le mobilier de la chambre, la chaise haute pour les plus petits d'entre eux, ou encore le budget de la chambre supplémentaire pour les loger, l'alimentation, les vêtements et chaussures, les dépenses de coiffeur, les éventuelles sorties au cinéma ou voyages scolaires, la pratique d'une activité de loisirs, le budget pour des dépenses supplémentaires en vacances (visites de châteaux, glaces, repas au restaurant...), l'achat de la carte Imagine R pour les collégiens et lycéens de la Métropole du Grand Paris, les dépenses de cantine pour les enfants jusqu'au collège et d'internat pour les lycéens qui habitent en zone rurale...

Points d'attention pour le calcul des dépenses spécifiques des enfants

Les dépenses alimentaires, les loisirs, les frais de déplacement ou d'habillement vont varier selon l'âge des enfants. Le coût supplémentaire du logement est calculé pour chaque enfant en comparant le budget Logement des ménages actifs en couple ou non (à qui les groupes de consensus en milieu rural par exemple, ont attribué une maison de deux chambres en accession, la chambre supplémentaire étant une chambre d'amis) et celui des familles avec deux enfants, également en accession, dans une maison comptant trois chambres (le besoin d'une chambre d'amis pour les familles avec enfants n'ayant pas été retenu par les groupes de consensus). En Métropole du Grand Paris, le coût supplémentaire du logement

est calculé pour chaque enfant en comparant le budget Logement des ménages en appartement avec une chambre (par exemple les actifs sans enfant) et celui des ménages en appartement avec deux chambres. Le coût du logement est calculé à partir de l'enquête Logement de 2013, avec une réévaluation tenant compte de l'évolution de l'indice des prix à la consommation de 2014 à 2018. En zone rurale, il s'agit du coût moyen pour les remboursements d'emprunts, les charges (eau, énergie), l'assurance du logement et les taxes foncières et locatives, pour des ménages vivant dans une maison avec jardin et dépendance (compte tenu du nombre de chambre précisé) et correspondant aux configurations-types des budgets de référence (respectivement personne seule, couple sans enfant, couple avec deux enfants et famille monoparentale avec deux enfants en bas âge).

Le passage du calcul des dépenses spécifiques d'un à deux enfants dans la famille

Il a été fait l'hypothèse, tout au long de la construction des budgets de référence, que les besoins spécifiques des enfants en matière de transport, d'habillement, d'hygiène et soins corporels, de vie sociale... sont identiques quel que soit le type de famille de rattachement, qu'ils vivent dans un foyer monoparental ou au sein d'un couple. Cette convention donne la possibilité de calculer, par exemple pour une famille monoparentale, le budget nécessaire pour un enfant âgé entre 11 et 14 ans ou entre 15 et 17 ans, alors que ces tranches d'âge n'ont pas été retenues dans les cas-types des budgets de référence pour les parents isolés mais uniquement pour les couples ayant deux enfants. Autrement dit, pour calculer le coût additionnel d'un enfant à un âge donné, on suppose que les modifications dans la structure du budget hors des besoins spécifiques de cet enfant sont semblables, que le ménage comporte un ou deux enfants. Cette hypothèse a été validée par les groupes de consensus qui ont défini les besoins de deux types de familles monoparentales, l'une avec un seul enfant, l'autre avec deux enfants.

Le cas des dépenses de garde d'enfants et de périscolaire en Métropole du Grand Paris

Si en règle générale, le budget de référence spécifique aux enfants est le même quel que soit le type de leur famille d'appartenance (famille monoparentale ou biparentale), une petite nuance est faite s'agissant des frais de garde et périscolaires. En effet, seules les familles monoparentales ont été dotées par les groupes de consensus d'une solution-relais après la crèche ou l'école pour les enfants de moins de 11 ans. Le budget de référence de ces familles comprend une heure en moyenne par jour de baby-sitting. Cette option n'a pas été jugée nécessaire si les enfants sont tous plus grands (on fait l'hypothèse qu'ils peuvent se garder seuls entre la fin de l'école et le retour du ou des parents) ou encore s'ils vivent avec leurs deux parents. Dans ce cas on suppose que les parents se relayent pour être à la sortie de la crèche, de la garderie du soir ou du centre aéré pour les enfants en maternelle ou en primaire. Notons que ce budget baby-sitting est identique que la famille monoparentale soit composée d'un ou de deux enfants, du moment qu'au minimum l'un d'entre eux a moins de 11 ans.

Le cas des frais de logement

Le coût additionnel du logement en Métropole du Grand Paris s'obtient par la différence entre le budget Logement des actifs sans enfant, en couple ou vivant seuls (qui n'ont qu'une seule chambre) et celui des familles monoparentales ou des couples avec deux enfants (qui habitent un logement avec trois chambres, une chambre pour le ou les parents, plus une chambre par enfant à partir de 6 ans, correspondant à l'entrée en primaire).

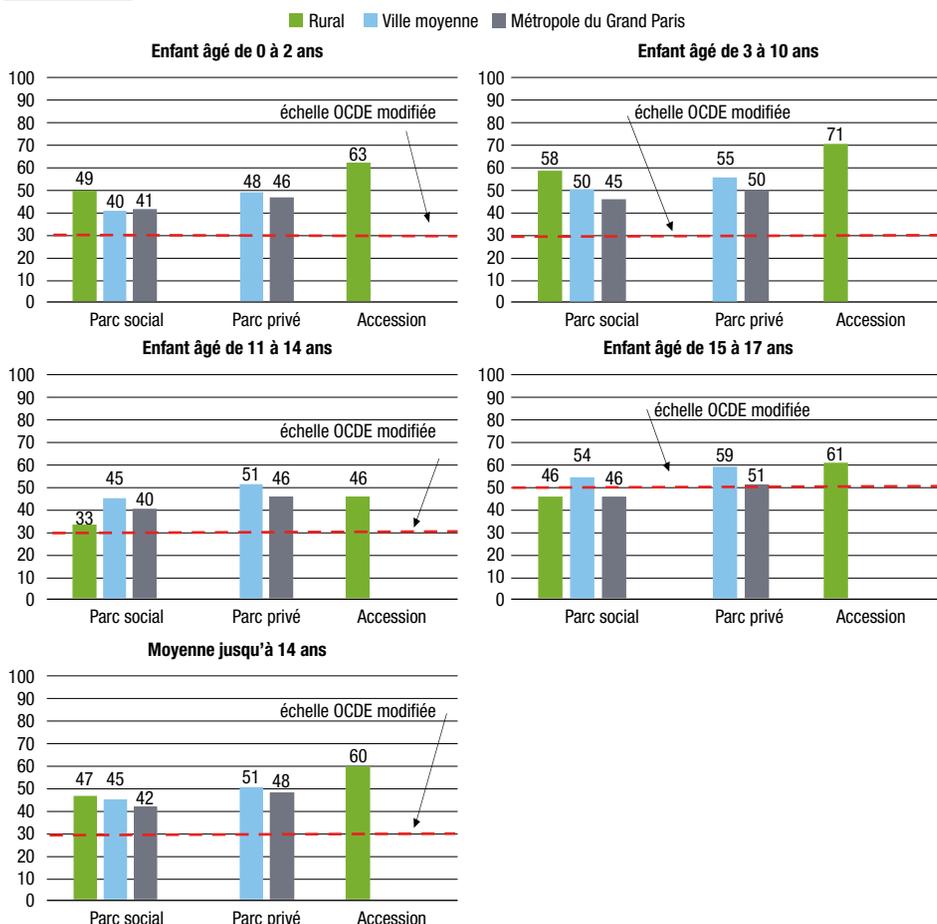
Le coût spécifique pour deux enfants peut s'obtenir par addition, excepté pour les frais de logement (on suppose que les familles avec un enfant ont, comme celles avec deux enfants, trois chambres) et de garde (Métropole du Grand Paris).

Cette méthode ne permet pas d'additionner les coûts de l'enfant dans le cas où le ménage compte trois enfants et plus, les besoins spécifiques pour vivre déceimment pour des familles de cette taille n'ayant pas été abordés par les groupes de consensus.

Les conventions internationales sous-estiment le coût de l'enfant d'une famille monoparentale jusqu'à l'âge de 14 ans

Le coût additionnel d'un enfant au sein de la famille monoparentale peut représenter un surcroît de dépenses compris entre 33 % et 63 % (71 % dans un seul cas de figure) du budget de référence selon l'âge de l'enfant et le territoire. (Graphique 2).

Graphique 2 – Coût additionnel d'un enfant selon son âge pour une famille monoparentale (en %)



Note → Pour rappel, les statuts d'occupation du logement correspondent aux choix retenus par les groupes de discussion ayant défini les paniers de biens et services des budgets de référence.

L'échelle OCDE compte le premier adulte du ménage pour une unité de consommation (UC), les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC et les enfants à partir de 14 ans ou autres adultes que la personne de référence pour 0,5 UC. Dans le budget de référence, la différence entre enfants petits et grands se fait entre 14 et 15 ans et non entre 13 et 14 ans, suivant la logique du passage de l'âge moyen entre le collège et le lycée.

Lecture → La présence d'un enfant âgé entre 0 et 2 ans au sein d'un ménage monoparental locataire du parc social en milieu rural entraîne une augmentation de 49 % de son budget de référence.

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

Avant 14 ans, ce surcoût représente en moyenne entre 42 % et 60 % du budget de référence. Il dépasse donc de 20 points en moyenne le surcoût mesuré par l'échelle d'équivalence OCDE modifiée (+30 %). Cette augmentation budgétaire qu'il faut prévoir avec l'arrivée d'un enfant au sein de cette configuration familiale est globalement plus marquée entre son troisième et dixième anniversaire. En milieu rural, le coût des tout-petits est plus élevé qu'en ville du fait surtout du recours à une solution de garde par l'assistante maternelle plus chère que les structures collectives choisies dans les zones plus urbaines (Compléments statistiques). Pour les enfants de 3 à 10 ans, les frais de garde sont beaucoup plus élevés car les groupes de consensus des zones rurales ont prévu qu'une assistante maternelle s'occupe d'eux les mercredis, après l'école et pendant les vacances scolaires (hors congés des parents). Pour mémoire, l'enfant de la famille-type a 7 ans et à cet âge les réductions ou crédits d'impôts sont moins favorables que pour les frais de garde des enfants plus jeunes. En ville, cette charge nouvelle pour le monoparent est un peu plus faible dans le parc social que privé.

Passé cet âge, cette sous-estimation s'atténue pour devenir plus marginale dans la tranche des 15-17 ans, le coût additionnel étant alors proche du coefficient retenu par l'échelle officielle, soit 50 %. En milieu rural, d'après les choix faits par les groupes de consensus, les collégiens sont demi-pensionnaires et les enfants en âge d'aller au lycée sont en internat. Que ce soit pour les très jeunes enfants ou pour les adolescents, il faut prévoir, dans ce territoire, un coût supplémentaire en transports et pour la vie sociale.

Les budgets de référence révèlent un coût de l'enfant pour les couples sous-estimé en ville moyenne et dans une moindre mesure en zone rurale ...

L'échelle OCDE sous-estime le coût additionnel d'un nouvel enfant au sein d'un couple en zone rurale et surtout en ville moyenne, en particulier avant 14 ans (+28 % à +35 %) (*Graphique 3*). L'ampleur varie en fonction de l'âge de l'enfant et, dans une certaine mesure, du territoire.

En ville de moyenne importance, pour les enfants n'ayant pas atteint leur quatorzième année, le coefficient des échelles déduites des budgets de référence dépasse de près de 12 points en moyenne ce surcoût mesuré par la norme OCDE (+20 %), de 8 points dans le meilleur des cas mais jusqu'à 15 points dans la plupart des situations-types envisagées.

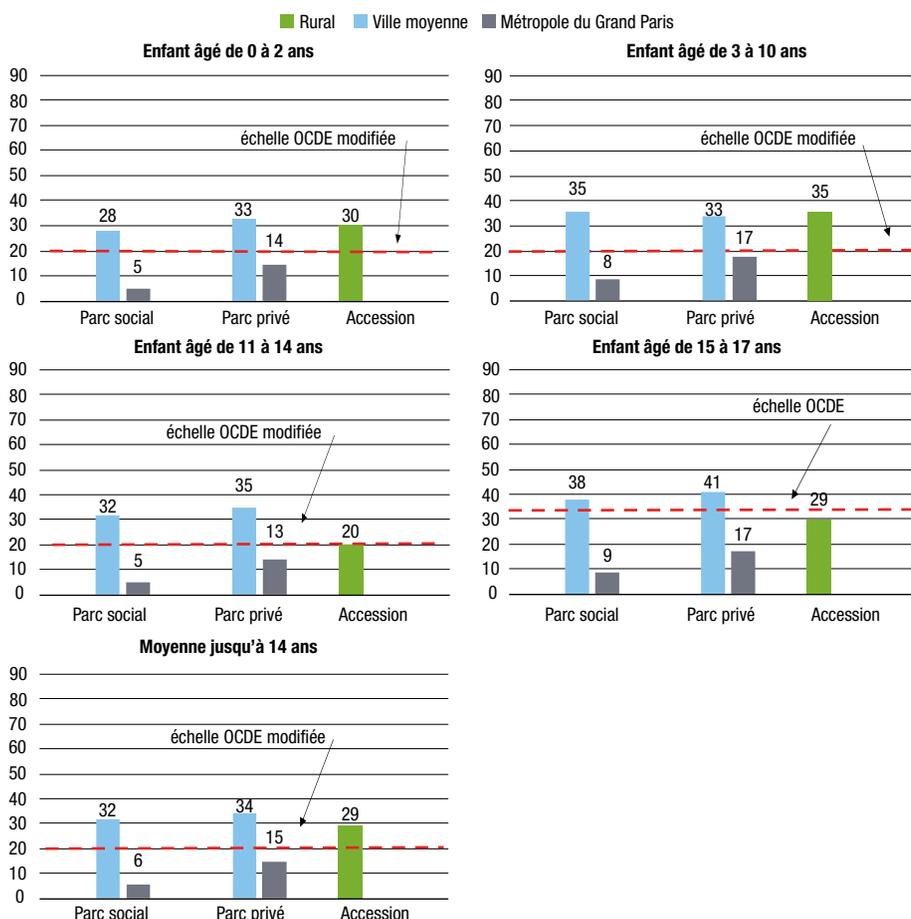
En milieu rural, ce dépassement est uniquement visible pour l'enfant jusqu'à l'âge de 10 ans, dont la charge augmente d'environ 35 % le montant du budget de référence d'un couple sans enfant propriétaire accédant pour les mêmes raisons - les frais de garde - que celles évoquées pour la famille monoparentale.

... alors qu'on s'interroge sur la faiblesse du coût additionnel dérivé des budgets de référence pour élever un enfant par un couple en Métropole du Grand Paris

Les résultats obtenus pour un couple d'actifs locataire en Métropole du Grand Paris sont assez étonnants. Ils indiquent que le coût de l'enfant serait finalement assez limité dans cette grande agglomération urbaine, en tout cas très en deçà de celui de l'échelle d'équivalence d'Oxford modifiée. Il reviendrait ainsi moins cher d'élever un enfant, quel que soit son âge,

en région parisienne qu'ailleurs, ce surcoût serait même tout à fait mineur pour une location dans un logement social. Ce constat ne peut que surprendre et invite à des investigations plus approfondies.

Graphique 3 – Coût additionnel d'un enfant dans un couple : une sous-estimation du coût de l'enfant dans la Métropole du Grand Paris qui interroge (en %)



Note → Pour rappel, les statuts d'occupation du logement correspondent aux choix retenus par les groupes de discussion ayant défini les paniers de biens et services des budgets de référence.

L'échelle OCDE compte le premier adulte du ménage pour une unité de consommation (UC), les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC et les enfants à partir de 14 ans ou autres adultes que la personne de référence pour 0,5 UC. Dans le budget de référence, la différence entre enfants petits et grands se fait entre 14 et 15 ans et non entre 13 et 14 ans, suivant la logique du passage de l'âge moyen entre le collège et le lycée.

Lecture → L'impact de la présence d'un enfant de 0 à 2 ans au sein d'un couple sans enfant locataire du parc social en ville moyenne correspond à une augmentation de 28 % du budget de référence.

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

Détail de la mesure de l'effet de la présence des enfants dans les budgets de référence de la Métropole du Grand Paris

Pour comprendre les résultats obtenus en Métropole du Grand Paris, il convient d'abord de détailler la méthode de calcul et de revenir à ses étapes intermédiaires. Selon cette procédure, il sera alors possible d'identifier si ce moindre surcoût relatif est imputable au seul budget destiné à satisfaire les besoins propres aux enfants ou à d'autres facteurs de dépenses du ménage.

Pour estimer l'effet imputable à l'écart des modes de vie, on calcule d'abord les budgets dits spécifiques des enfants selon leur âge (étape 1), montants budgétaires qui vont ensuite être déduits des budgets des ménages avec enfants pour aboutir à un budget hors dépenses exclusivement dédiées aux enfants (étape 2). Il sera alors possible de comparer ces budgets hors dépenses spécifiques des enfants des ménages avec enfants de ceux des ménages d'actifs sans enfant.

Le budget pour les besoins spécifiques des enfants

Le tableau 2 présente le montant des dépenses affectées spécifiquement aux besoins exclusifs des enfants. Le coût spécifique lié à la présence d'un enfant dans la famille tend à augmenter avec l'âge des enfants à quelques nuances près. Les frais de garde et périscolaires sont plus élevés pour les enfants avant le collège qu'après, à la fois parce que les frais de garde sont plus élevés quand les enfants sont en âge préscolaire et parce qu'un budget est prévu pour les garderies, goûters et centres aérés du mercredi et des vacances pour les enfants de maternelle et de primaire. Ces services n'existent pas quand les enfants atteignent le collège. La crèche est par ailleurs nettement plus coûteuse que la cantine et les activités périscolaires. Quant aux moins de 3 ans, il est prévu un budget couches, ce qui explique le montant assez élevé du poste Hygiène.

Tableau 2 – Coût spécifique d'un enfant selon sa tranche d'âge pour une famille monoparentale dans les budgets de référence en Métropole du Grand Paris (en euros)

	Enfant de 0 à 2 ans	Enfant de 3 à 10 ans	Enfant de 11 à 14 ans	Coût moyen* de 0 à 14 ans	Enfant de 15 à 17 ans
Poste Logement :					
- si locataires du parc social	119	119	119	119	119
- si locataires du parc privé	399	399	399	399	399
Postes hors logement :					
Transports	8	5	40	18	36
Alimentation	75	116	102	97	133
Habillement	33	71	63	56	93
Équipements	27	13	24	21	53
Hygiène	49	17	28	31	61
Vie sociale	24	91	96	70	112
Banque	0	0	0	0	1
Santé	62	62	62	62	62
Garde d'enfants, cantine, périscolaire (H1)	198	191	54	148	33
Garde d'enfants, cantine, périscolaire (H2)	114	106	54	91	33
Budget total hors logement (H1)	476	566	469	504	584
Budget total hors logement (H2)	392	481	469	447	584
Budget total H1					
- si locataires du parc social	595	685	588	622	703
- si locataires du parc privé	875	965	868	902	983
Budget total H2					
- si locataires du parc social	511	600	588	566	703
- si locataires du parc privé	791	880	868	846	983

* Le coût moyen des enfants de 0 à 14 ans est la moyenne arithmétique du coût des enfants des trois tranches d'âge (0 à 2 ans, 3 à 10 ans, 11 à 14 ans)

H1 = Hypothèse qui intègre le poste Garde d'enfants, etc. baby sitter pour les 0 à 10 ans 5h/semaine en relais le soir (hypothèse appliquée aux familles monoparentales ayant un ou deux enfants de moins de 11 ans).

H2 = Hypothèse qui intègre le poste Garde d'enfants, etc. sans baby sitter le soir (hypothèse appliquée aux couples ayant un ou deux enfants de moins de 11 ans, les parents étant supposés pouvoir se relayer pour être à la sortie de la garderie ou de la crèche avant sa fermeture, ainsi qu'à toutes les familles au sein desquelles les enfants ont au moins 11 ans).

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

Le budget spécifique des enfants est rapporté au montant du budget d'une femme active seule ou d'un couple sans enfant (*Tableaux 3 et 4*). Considérant le cas d'une famille monoparentale, les coûts spécifiques d'un enfant représentent au moins le tiers du budget de référence d'une femme active seule sans enfant dans l'hypothèse où elle est locataire du parc social (entre 32 % et 38 % selon la tranche d'âge de l'enfant). Lorsqu'elle est logée dans le parc locatif privé, le coût spécifique de l'enfant est plus important et représente entre 39 % et 44 % du budget d'une femme active seule.

Rapportés cette fois-ci au budget d'un couple d'actifs sans enfant, dont le budget de référence est nettement plus élevé que celui d'une personne active seule, les coûts spécifiques de l'enfant représentent mécaniquement une part moindre du budget de référence (entre un cinquième et un quart du budget de référence dans le parc social : entre un quart et un tiers du budget de référence dans le parc privé) que pour les ménages comportant un seul adulte.

Tableau 3 – Coût spécifique d'un enfant selon sa tranche d'âge pour une famille monoparentale en Métropole du Grand Paris (en % du budget de référence d'une femme active sans enfant)

	Enfant de 0 à 2 ans	Enfant de 3 à 10 ans	Enfant de 11 à 14 ans	Coût moyen* de 0 à 14 ans	Enfant de 15 à 17 ans	Budget Active seule (en euros)
Poste Logement :						
- si locataires du parc social	19	19	19	19	19	623
- si locataires du parc privé	40	40	40	40	40	989
Postes hors logement :						
Transports	4	3	22	10	19	186
Alimentation	32	50	44	42	57	232
Habillement	34	72	64	57	95	98
Équipements	20	10	18	16	39	135
Hygiène	82	28	47	52	102	60
Vie sociale	5	20	22	16	25	444
Banque	0	0	0	0	14	7
Santé	79	79	79	79	79	78
Garde d'enfants, cantine, périscolaire	/	/	/	/	/	0
Budget total hors logement (H1)	38	46	38	41	47	1 240
Budget total H1						
- si locataires du parc social	32	37	32	34	38	1 863
- si locataires du parc privé	39	43	39	40	44	2 229
Échelle OCDE** (en nombre d'UC)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	1
Échelle OCDE (en %)	30	30	30	30	50	100

* Le coût moyen des enfants de 0 à 14 ans est la moyenne arithmétique du coût des enfants des trois tranches d'âge (0 à 2 ans, 3 à 10 ans, 11 à 14 ans)

H1 = Hypothèse qui intègre le poste Garde d'enfants, etc. baby sitter pour les 0 à 10 ans 5h/semaine en relais le soir (hypothèse appliquée aux familles monoparentales ayant un ou deux enfants de moins de 11 ans).

** L'échelle OCDE compte le premier adulte du ménage pour une unité de consommation (UC), les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC et les enfants à partir de 14 ans ou autres adultes que la personne de référence pour 0,5 UC. Dans le budget de référence, la différence entre enfants petits et grands se fait entre 14 et 15 ans et non entre 13 et 14 ans, suivant la logique du passage de l'âge moyen entre le collège et le lycée.

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

Tableau 4 – Coût spécifique d'un enfant selon sa tranche d'âge pour un couple en Métropole du Grand Paris (en % du budget de référence d'un couple d'actifs sans enfant)

	Enfant de 0 à 2 ans	Enfant de 3 à 10 ans	Enfant de 11 à 14 ans	Coût moyen de 0 à 14 ans	Enfant de 15 à 17 ans	Budget Couple d'actifs (en euros)
Poste Logement :						
- si locataires du parc social	19	19	19	19	19	635
- si locataires du parc privé	40	40	40	40	40	990
Postes hors logement :						
Transports	3	2	13	6	12	311
Alimentation	16	25	22	21	28	468
Habillement	19	40	35	31	52	178
Équipements	16	8	14	13	32	168
Hygiène	43	15	25	27	54	113
Vie sociale	4	14	14	10	17	671
Banque	0	0	0	0	7	15
Santé	40	40	40	40	40	156
Garde d'enfants, cantine, périscolaire (H2)	-	-	-	-	-	0
Budget total hors logement (H2)	19	23	23	21	28	2 080
Budget total H2						
- si locataires du parc social	19	22	22	21	26	2 715
- si locataires du parc privé	26	29	28	28	32	3 070
Échelle OCDE* (en nombre d'UC)	+0,3	+0,3	+0,3	+0,3	+0,5	1,5
Échelle OCDE (en % du budget couple sans enfant)	+20	+20	+20	+20	+33	+100

H2 = Hypothèse qui intègre le poste Garde d'enfants, etc. sans baby sitter le soir (hypothèse appliquée aux couples ayant un ou deux enfants de moins de 11 ans, les parents sont supposés pouvoir se relayer pour être à la sortie de la garderie ou de la crèche avant sa fermeture, ainsi qu'à toutes les familles dans lesquelles les enfants ont au moins 11 ans).

* L'échelle OCDE compte le premier adulte du ménage pour une unité de consommation (UC), les enfants de moins de 14 ans pour 0.3 UC et les enfants à partir de 14 ans ou autres adultes que la personne de référence pour 0.5 UC. Dans le budget de référence, la différence entre enfants petits et grands se fait entre 14 et 15 ans, et non entre 13 et 14 ans, suivant la logique du passage de l'âge moyen entre le collège et le lycée.

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

Le différentiel de budget entre ménages avec et sans enfants une fois les dépenses pour les besoins spécifiques des enfants déduites

Il s'agit à présent de calculer le différentiel budgétaire pouvant exister entre le budget de référence de ménages d'actifs sans enfant (une femme seule⁴ ; un couple) et le budget de référence d'actifs avec enfants, une fois déduit le budget spécifique des enfants.

4. La comparaison se fait pour les familles monoparentales avec le budget des femmes actives vivant seules, les budgets de référence ayant été établis pour le cas de mères élevant seules des enfants. Pour mémoire, les écarts de budget entre les hommes et les femmes vivant seuls sont faibles et portent sur l'alimentation, les vêtements et le poste Hygiène (coiffeur).

Après cette déduction faite, les spécificités des modes de vie projetés par les groupes au regard des besoins des cas-types (ménages avec ou sans enfants) apparaissent nettement. Les plus gros écarts attribuables à l'ajustement de leur mode de vie respectif portent sur le domaine des transports et surtout de la vie sociale (*Tableaux 5 et 6*).

Pour satisfaire ce besoin de vie sociale, les groupes de consensus (qui ont participé à élaborer les paniers des ménages d'actifs) ont attribué davantage de sorties (culturelles ou au restaurant), de vacances et de grands weekends aux actifs sans charge parentale qu'aux familles, besoin qui n'a pas semblé autant nécessaire aux groupes avec enfants. Ce choix génère certes un budget Vie sociale plus élevé, mais aussi des dépenses plus conséquentes de transports (notamment l'ajout de grands weekends avec départs en train) et de coiffeur ou d'habillement pour contenter leur besoin spécifique de vie sociale. Le budget de référence (hors dépenses spécifiques pour les enfants) se révèle alors bien moindre pour les familles avec enfants que pour les ménages-types d'actifs n'en ayant pas. Il ne faut pas en déduire pour autant qu'elles « pâtissent » de la parentalité parce qu'elles se « priveraient » de loisirs et de relations sociales (*Encadré 2*).

Encadré 2 – Précaution d'usage dans l'interprétation des résultats des effets de la présence d'enfants sur le niveau du budget de référence en Métropole du Grand Paris

Il serait abusif de considérer que la vie sociale des familles ayant à charge des enfants est « moins riche » ou « moins remplie » que celle des ménages sans enfant, ou encore que les premiers se privent davantage que les seconds. Il s'agit plus d'une réorientation des modes de vie avec notamment une moindre dépendance aux services payants pour leur sociabilité, réorientation qui peut s'interpréter à la fois comme « active » (en termes de choix) ou encore comme réaliste face à des dépenses incompressibles liées à l'arrivée des enfants dans le foyer sans que le budget n'ait augmenté de façon analogue aux besoins.

Dans une certaine mesure, ce phénomène pourrait s'apparenter à celui qualifié de « préférences accommodantes » bien connu des sociologues et statisticiens :

« Le phénomène des préférences accommodantes est quant à lui directement pertinent pour la pauvreté. En effet, l'habitude de la pauvreté conduit les individus à s'adapter et à adapter leurs aspirations par un processus analogue à la réduction de la dissonance cognitive, de sorte que la pauvreté qu'ils ressentent peut-être légitimement considérée comme sous-estimant leur pauvreté réelle. Un phénomène analogue s'observe quand les aspirations sont influencées par les capacités à consommer : par exemple, la faible mobilité observée chez les personnes âgées peut les conduire à avoir des aspirations faibles en matière d'équipement automobile. » Les auteurs rajoutent plus loin que « *Le problème de l'adaptation des préférences se retrouve dans tous les indices qui font intervenir à un moment ou à un autre des opinions subjectives, par exemple, ceux qui sont fondés sur les difficultés financières ressenties* » (Fleurbaey et alii, 1997, p.23¹).

Il convient de préciser que cette approche du coût de l'enfant par les budgets de référence intègre les différences dans les modes de vie entre actifs avec ou sans enfants. Les différents groupes n'ont jamais

1. Fleurbaey M., Herpin N., Martinez M. et Verger D., 1997, « Mesurer la pauvreté ? », *Économie et Statistique* n° 308-309-310, Insee.

été mélangés : les participants ont répondu sur les besoins pour une vie décente pour des cas-types leur ressemblant (principe du citoyen expert des besoins de cas-types proches d'eux-mêmes). Ils n'ont pas été interrogés sur ce qu'il faut en plus quand on a un enfant par rapport à une personne seule ou un couple sans enfant. Les résultats seraient sans doute différents si on avait procédé en demandant spécifiquement ce qu'il est nécessaire de disposer en plus ou en moins en fonction de la présence ou non d'un enfant (méthode suivie par le budget de référence européen, choix plus économe en groupes de discussion). L'inconvénient de la méthode européenne est que les citoyens sont moins experts des besoins quand on leur demande de se projeter sur des cas-types plus éloignés de leur vécu.

L'écart global de budget de référence observé entre les ménages avec et sans enfants n'est pas aussi manifeste lorsqu'il s'agit d'un couple. Ce résultat s'explique par l'attribution d'une voiture par les groupes de consensus aux seules familles monoparentales ayant des enfants de moins de 11 ans. En Métropole du Grand Paris, il s'agit de la seule configuration-type à être motorisée, la voiture n'ayant pas été jugée nécessaire pour les autres types de ménages (actifs comme retraités). Leur budget Transports est donc beaucoup plus élevé que celui des actives seules et compense en partie des niveaux de dépenses moindres constatés sur les autres postes. On rappelle que les dépenses associées à l'usage d'un véhicule ont été attribuées au ménage et non aux enfants en particulier.

Tableau 5 – Différentiel de budget entre une femme seule et une mère de famille monoparentale (hors budget spécifique des enfants) en Métropole du Grand Paris (en euros)

	(A) Coût spécifique 2 enfants (0-2 ans et 3-10 ans)	(B) BDR famille mono-parentale 2 enfants (0-2 et 3-10 ans)	(C) BDR famille mono-parentale hors coût spéc. Enfants (B-A)	(D) BDR femme active sans enfant	(E) Différentiel hors coût enfant (C-D)	(F) Différentiel hors coût enfant en % du BDR active seule (C-D)/D
Poste Logement :						
- si locataires du parc social	278	901	623	623	0	0
- si locataires du parc privé	785	1 774	989	989	0	0
Postes hors logement :						
Transports avec voiture (*)	13	439	426	186	+240	+129
Transports sans voiture (*)	13	147	134	186	-52	-28
Alimentation	191	420	229	232	-3	-1
Habillement	104	198	94	98	-4	-4
Équipements	40	169	129	135	-6	-4
Hygiène	66	113	47	60	-13	-22
Vie sociale	115	495	380	444	-64	-14
Banque	0	7	7	7	/	/
Santé	124	212	88	78	+10	+13
Garde d'enfants, cantine, périscolaire	305	305	0	0	/	/
Budget total hors logement (H1)						
- avec voiture (*)	958	2 358	1 400	1 240	+160	+13
- sans voiture (*)	958	2 066	1 108	1 240	-132	-11
Budget total (H1) avec voiture						
- si locataires du parc social	1 236	3 259	2 023	1 863	+160	+9
- si locataires du parc privé	1 743	4 132	2 389	2 229	+160	+7
Budget total (H1) sans voiture						
- si locataires du parc social	1 236	2 967	1 731	1 863	-132	-7
- si locataires du parc privé	1 743	3 840	2 097	2 229	-132	-6

* Les familles monoparentales ayant un ou deux enfants de moins de 11 ans sont les seuls types de ménage à qui les groupes de consensus ont jugé nécessaire de leur attribuer un véhicule à l'année dans le budget de référence de la Métropole du Grand Paris.

HI = Hypothèse qui intègre le poste Garde d'enfants, etc. baby sitter 5h/semaine pour 1 ou 2 enfants de moins de 10 ans en relais le soir (hypothèse appliquée aux familles monoparentales ayant un ou deux enfants de moins de 11 ans).

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

Tableau 6 – Différentiel de budget entre un couple d'actifs avec enfants (hors coût spécifique des enfants) et un couple sans enfant en Métropole du Grand Paris (en euros)

	(A) Coût spécifique 2 enfants (11-14 ans et 15-17 ans)	(B) BDR couple (11-14 ans et 15-17 ans)	(C) BDR couple hors coût spéc. Enfants (B-A)	(D) BDR couple actifs sans enfant	(E) Différentiel hors coût enfant (C-D)	(F) Différentiel hors coût enfant en % du BDR couple d'actifs sans enfant (C-D)/D
Poste Logement :						
- si locataires du parc social	278	901	623	635	-12	-2
- si locataires du parc privé	785	1 774	989	990	-1	0
Postes hors logement :						
Transports sans voiture (*)	76	281	205	311	-106	-34
Alimentation	235	674	439	468	-29	-6
Habillement	156	302	146	178	-32	-18
Équipements	77	231	154	168	-14	-8
Hygiène	89	176	87	113	-26	-23
Vie sociale	208	615	407	671	-264	-39
Banque	1	16	15	15	0	0
Santé	124	300	176	156	+20	+13
Garde d'enfants, cantine, périscolaire	87	90	3	0	+3	/
Budget total hors logement (H2) et (*)	1 053	2 685	1 632	2 080	-448	-22
Budget total (H2) et (*)						
- si locataires du parc social	1 331	3 586	2 255	2 715	-460	-17
- si locataires du parc privé	1 838	4 459	2 621	3 070	-449	-15

H2 = Hypothèse sans baby sitter en relais le soir (hypothèse appliquée uniquement aux familles monoparentales ayant un ou deux enfants de moins de 11 ans).

* Les familles monoparentales ayant un ou deux enfants de moins de 11 ans sont les seuls types de ménage à qui les groupes de consensus ont jugé nécessaire de leur attribuer un véhicule à l'année dans le budget de référence de la Métropole du Grand Paris. Ce qui implique que les budgets de référence des couples avec enfants (quel que soit l'âge des enfants) ainsi que celui des couples sans enfants n'incluent pas de voiture à l'année.

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

L'effet global de la présence d'enfants sur le budget de référence

La mesure des retombées financières associées à l'arrivée d'enfants prises dans leur globalité sur le budget de référence des ménages correspond à l'effet cumulé du coût associé directement aux besoins propres de l'enfant et au différentiel de modes de vie entre les actifs avec et sans enfants.

– Le choix de motoriser uniquement les familles monoparentales ayant des enfants en bas âge en Métropole du Grand Paris pèse lourd sur leur budget Transports

Au total, le coût de l'enfant pour une personne seule est plus élevé dans le cas d'enfants de moins de 11 ans que dans le cas d'enfants plus âgés. Cet écart s'explique par les arbitrages retenus par les groupes débattant des besoins des familles avec enfants en Métropole du Grand Paris qui ont estimé que seules les familles monoparentales avec un enfant de prime

jeunesse ont besoin d'un véhicule au contraire des autres ménages (enfants plus grands ; couples avec enfants), pour lesquels une voiture à l'année constitue davantage un confort qu'un besoin. Ainsi, à l'exception des familles monoparentales ayant de jeunes enfants, pour qui le coût additionnel de l'enfant s'élève à plus de 240 euros du fait des dépenses de motorisation (*Tableau 7*), le budget Transports baisse légèrement entre actifs vivant seuls et familles monoparentales ayant un enfant de 11 à 14 ans (- 12 euros) ou de 15 à 17 ans (-16 euros).

Au sein des couples d'actifs, la présence d'un enfant se traduit même par une économie d'environ 70 euros à une centaine d'euros (selon l'âge des enfants) par rapport au budget Transports des couples seuls (*Tableau 8*). En effet, pour ces derniers, le budget de référence inclut des trajets en train depuis la région parisienne pour trois grands weekends, alors que pour les actifs avec enfants aucun grand weekend n'a été intégré par les groupes de discussion dans le budget. Par ailleurs, les groupes ont prévu deux fois plus de recours à des taxis ou des chauffeurs *Uber* après des sorties tardives pour les actifs sans enfant que pour les actifs avec enfants.

Tableau 7 – Différentiel global de budget de référence entre une famille monoparentale selon l'âge des enfants et une femme active, en Métropole du Grand Paris (en euros)

	Enfant de 0 à 2 ans	Enfant de 3 à 10 ans	Enfant de 11 à 14 ans	Coût moyen* de 0 à 14 ans	Enfant de 15 à 17 ans
Poste Logement :					
- si locataires du parc social	+119	+119	+119	+119	+119
- si locataires du parc privé	+399	+399	+399	+399	+399
Postes hors logement :					
Transports avec voiture (*)	+248	+245	+280	+258	+276
Transports sans voiture (*)	-44	-47	-12	-34	-16
Alimentation	+72	+113	+99	+94	+130
Habillement	+29	+67	+59	+52	+89
Équipements	+21	+7	+18	+15	+47
Hygiène	+36	+4	+15	+18	+48
Vie sociale	-40	+27	+32	+6	+48
Banque	0	0	0	0	1
Santé	+72	+72	+72	+72	+72
Garde d'enfants, cantine, périscolaire	+198	+191	+54	+148	+33
Budget total hors logement (H1)					
- avec voiture (*)	+636	+726	+629	+663	+744
- sans voiture (*)	+344	+434	+337	+371	+452
Budget total (H1) avec voiture					
- si locataires du parc social	+755	+845	+748	+782	+863
- si locataires du parc privé	+1 035	+1 125	+1 028	+1 062	+1 143
Budget total (H1) sans voiture					
- si locataires du parc social	+463	+553	+456	+490	+571
- si locataires du parc privé	+743	+833	+736	+770	+851

* Les familles monoparentales ayant un ou deux enfants de moins de 11 ans sont les seuls types de ménage à qui les groupes de consensus ont jugé nécessaire de leur attribuer un véhicule à l'année dans le budget de référence de la Métropole du Grand Paris.

HI = Hypothèse qui intègre le poste Garde d'enfants, etc. baby sitter 5h/semaine pour 1 ou 2 enfants de moins de 10 ans en relais le soir (hypothèse appliquée aux familles monoparentales ayant un ou deux enfants de moins de 11 ans).

Source ➔ Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

Tableau 8 – Différentiel global de budget de référence entre les couples avec et sans enfants selon leur âge, en Métropole du Grand Paris (en euros)

	Enfant de 0 à 2 ans	Enfant de 3 à 10 ans	Enfant de 11 à 14 ans	Coût moyen* de 0 à 14 ans	Enfant de 15 à 17 ans
Poste Logement :					
- si locataires du parc social	+109	+109	+109	+109	+109
- si locataires du parc privé	+395	+395	+395	+395	+395
Postes hors logement :					
Transports (sans voiture)	-97	-100	-66	-87	-69
Alimentation	+46	+88	+74	+69	+102
Habillement	+2	+39	+30	+23	+61
Équipements	+13	-1	+10	+8	+40
Hygiène	+23	-9	+2	+5	+35
Vie sociale	-237	-170	-170	-197	-150
Banque	0	0	0	0	+1
Santé	+82	+82	+82	+82	+82
Garde d'enfants, cantine, périscolaire	+198	+191	+54	+148	+33
Budget total hors logement	+30	+120	+16	+51	+135
Budget total					
- si locataires du parc social	+138	+229	+125	+160	+244
- si locataires du parc privé	+425	+515	+411	+446	+530

* Le coût moyen des enfants de 0 à 14 ans est la moyenne arithmétique du coût des enfants des trois tranches d'âge (0 à 2 ans, 3 à 10 ans, 11 à 14 ans).

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

– *Moins de dépenses consacrées à la vie sociale pour la plupart des familles avec enfants*
Le budget dédié à la vie sociale et aux loisirs pour les ménages sans enfant diverge nettement de celui des ménages avec enfants.

Au-delà d'un besoin partagé par tous de s'extraire d'un environnement urbain jugé stressant en région parisienne, les ménages sans enfant ont plus de latitude et de facilités pour partir ou organiser des sorties. Les groupes leur ont ainsi accordé trois semaines de location de vacances (au lieu de deux pour les actifs avec enfants), trois grands weekends (contre aucun) et un budget nettement plus important pour les sorties en cours d'année et les dépenses hebdomadaires exceptionnelles durant les vacances. De plus, la pratique d'une activité sportive ou artistique régulière, retenue dans le budget de référence de la plupart des ménages, n'a pas été conservée pour les adultes avec enfants, celle-ci étant jugée par les groupes incompatible avec l'emploi du temps des parents en Métropole du Grand Paris.

Pour toutes ces raisons et malgré le budget prévu spécifiquement pour les loisirs des enfants, poste budgétaire qui s'accroît avec l'âge, la présence d'un enfant se traduit par une forte diminution du budget Vie sociale dans le cas des couples (de 150 euros entre 15 et 17 ans

à 237 euros avant 3 ans). Pour les ménages d'actifs avec un seul adulte, l'ajout d'un enfant de moins de 3 ans génère une baisse de 40 euros et une augmentation de 27 à 48 euros seulement au-delà de cet âge.

Ces résultats sont bien différents en milieu rural car les modes de vie sociale en particulier sont moins impactés par la présence des enfants dans ces territoires. Autrement dit, on assiste moins à une restriction du budget Vie sociale des ruraux qui est comparativement plus conséquent en Métropole du Grand Paris pour les ménages sans enfant.

– *Dans l'ensemble, un effet additionnel sur les autres postes budgétaires qui tend à croître avec l'âge des enfants*

Concernant la plupart des autres postes, la prise en compte d'un enfant dans le budget de référence occasionne un montant additionnel d'autant plus élevé que l'enfant est grand, que ce soit pour l'alimentation, l'habillement ou encore les équipements. Cela est vérifié, toutefois, à quelques exceptions près :

- Le coût supplémentaire en matière de logement (passage d'un logement d'une chambre à un logement de deux chambres) ne varie pas selon l'âge des enfants mais en fonction du secteur (+120 euros supplémentaires dans le parc social et +400 euros dans le parc privé). Il est fixe en matière de santé.
- Le surcoût généré en dépenses d'hygiène est plus élevé quand il s'agit d'un enfant de moins de 3 ans en raison du budget couches qu'il faut prévoir pour les tout-petits.
- Le budget Garde-cantine-périscolaire est plus important pour les plus jeunes enfants que pour les collégiens ou lycéens. En effet, pour les plus petits, il est prévu soit la crèche, soit des frais de centres aérés les mercredis ou pendant les vacances scolaires. Le coût additionnel qui en résulte pour ce poste est supérieur lorsque le parent est seul par rapport à un couple, conséquence du choix des groupes de discussion de prévoir un budget baby-sitting en semaine pour assurer le relais entre les modes d'accueil des plus jeunes (crèche, école maternelle ou primaire) et le parent isolé. Ce besoin n'ayant pas été retenu pour les couples dont on a considéré que les parents peuvent se relayer pour être présents à la sortie de l'école ou de la crèche.

– *Un budget additionnel nettement inférieur à l'échelle d'équivalence OCDE pour les couples et bien supérieur pour les monoparents*

En Métropole du Grand Paris, pour une famille monoparentale, le coût additionnel d'un enfant âgé de moins de 14 ans est supérieur à celui de l'échelle d'équivalence « modifiée » de l'OCDE (+30 % pour les enfants de moins de 14 ans et +50 % pour les personnes de 14 ans ou plus), puisqu'il varie entre 40 % et 45 % dans le parc social selon l'âge des enfants et entre 46 % et 50 % dans le parc privé (*Tableau 9*). L'attribution d'une voiture aux seules familles monoparentales ayant au moins un enfant petit est la cause de ce dépassement de l'échelle OCDE.

Pour les familles monoparentales dont les enfants sont plus grands (et pour lesquelles le budget de référence n'inclut pas de voiture, ce qui est également le cas des actifs vivant seuls), le coût additionnel est un peu en deçà ou proche de celui retenu par la norme OCDE.

Pour les couples d'actifs, ce n'est pas ce qui s'observe. Pour rappel, la présence d'un enfant au sein d'un couple d'actifs fait passer l'échelle d'équivalence OCDE de 1,5 unités (un pour le premier adulte et 0,5 pour le deuxième) à 1,8 unités dans le cas d'un enfant de moins de 14 ans (ajout de 0,3 part pour l'enfant, soit +20 %) et à 2 unités dans le cas d'un enfant âgé entre 15 et 17 ans (ajout de 0,5 part pour l'enfant, soit +33 %). L'impact du coût supplémentaire de l'enfant sur le budget de référence d'un couple est systématiquement et nettement inférieur aux coefficients de l'échelle OCDE, variant en fonction de l'âge des enfants de 5 % à 9 % dans le parc social et de 13 % à 17 % dans le parc privé (*Tableau 10*).

Ce résultat s'explique, comme dans le cas des ménages composés d'un seul actif adulte, par le fait que les modes de vie attribués par les groupes aux familles diffèrent sensiblement des autres ménages sans enfant à leur charge, avec une place clairement moins importante accordée aux vacances et à la vie en société, ce qui a aussi pour conséquence de tirer à la baisse le budget consacré aux transports.

Tableau 9 – Différentiel global de budget pour les familles monoparentales selon l'âge des enfants entre actifs avec et sans enfants en Métropole du Grand Paris (en % du budget de référence d'une femme active seule)

	Enfant de 0 à 2 ans	Enfant de 3 à 10 ans	Enfant de 11 à 14 ans	Coût moyen* de 0 à 14 ans	Enfant de 15 à 17 ans	BDR femme active sans enfant (en euros)
Poste Logement :						
- si locataires du parc social	19	19	19	19	19	623
- si locataires du parc privé	40	40	40	40	40	989
Postes hors logement :						
Transports avec voiture (*)	133	132	151	139	148	186
Transports sans voiture (*)	-24	-25	-6	-18	-9	186
Alimentation	31	49	43	41	56	232
Habillement	30	68	60	53	91	98
Équipements	16	5	13	11	35	135
Hygiène	60	7	25	30	80	60
Vie sociale	-9	6	7	1	11	444
Banque	0	0	0	0	14	7
Santé	92	92	92	92	92	78
Garde d'enfants, cantine, périscolaire	/	/	/	/	/	0
Budget total hors logement (H1)						
- avec voiture (*)	51	59	51	53	60	1 240
- sans voiture (*)	28	35	27	30	36	1 240
Budget total (H1) avec voiture						
- si locataires du parc social	41	45	40	42	46	1 863
- si locataires du parc privé	46	50	46	48	51	2 229
Budget total (H1) sans voiture						
- si locataires du parc social	25	30	24	26	31	1 863
- si locataires du parc privé	33	37	33	35	38	2 229
Échelle OCDE** (en nombre d'UC)	+0,3	+0,3	+0,3	+0,3	+0,5	1
Échelle OCDE (en %)	+30	+30	+30	+30	+50	100

* Les familles monoparentales ayant un ou deux enfants de moins de 11 ans sont les seuls types de ménage à qui les groupes de consensus ont jugé nécessaire de leur attribuer un véhicule à l'année dans le budget de référence de la Métropole du Grand Paris.

** L'échelle OCDE compte le premier adulte du ménage pour une unité de consommation (UC), les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC et les enfants à partir de 14 ans ou autres adultes que la personne de référence pour 0,5 UC. Dans le budget de référence, la différence entre enfants petits et grands se fait entre 14 et 15 ans et non entre 13 et 14 ans, suivant la logique du passage de l'âge moyen entre le collège et le lycée.

H1 = Hypothèse qui intègre le poste Garde d'enfants, etc. baby sitter 5h/semaine pour 1 ou 2 enfants de moins de 10 ans en relais le soir (hypothèse appliquée aux familles monoparentales ayant un ou deux enfants de moins de 11 ans).

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

Tableau 10 – Différentiel global de budget pour les couples selon l'âge des enfants entre couples d'actifs avec et sans enfants en Métropole du Grand Paris (en % du budget de référence d'un couple d'actifs sans enfant)

	Enfant de 0 à 2 ans	Enfant de 3 à 10 ans	Enfant de 11 à 14 ans	Coût moyen* de 0 à 14 ans	Enfant de 15 à 17 ans	BDR couple d'actifs sans enfant (en euros)
Poste Logement :						
- si locataires du parc social	+17	+17	+17	+17	+17	635
- si locataires du parc privé	+40	+40	+40	+40	+40	990
Postes hors logement :						
Transports sans voiture (*)	-31	-32	-21	-28	-22	311
Alimentation	+10	+19	+16	+15	+22	468
Habillement	+1	+22	+17	+13	+34	178
Équipements	+8	-1	+6	+5	+24	168
Hygiène	+20	-8	+2	+4	+31	113
Vie sociale	-35	-25	-25	-29	-22	671
Banque	0	0	0	0	+7	15
Santé	+53	+53	+53	+53	+53	156
Garde d'enfants, cantine, périscolaire						
Budget total hors logement (H2) et (*)	+1	+6	+1	+2	+7	2 080
Budget total (H2) et (*)						
- si locataires du parc social	+5	+8	+5	+6	+9	2 715
- si locataires du parc privé	+14	+17	+13	+15	+17	3 070
Échelle OCDE** (nombre d'UC)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	1,5
Échelle OCDE (en % de couples sans enfant)	+20	+20	+20	+20	+33	100

* Les couples avec ou sans enfants sont sans voiture à l'année. Les familles monoparentales ayant un ou deux enfants de moins de 11 ans sont les seuls types de ménage à qui les groupes de consensus ont jugé nécessaire de leur attribuer un véhicule à l'année dans le budget de référence de la Métropole du Grand Paris.

** L'échelle OCDE compte le premier adulte du ménage pour une unité de consommation (UC), les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC et les enfants à partir de 14 ans ou autres adultes que la personne de référence pour 0,5 UC. Dans le budget de référence, la différence entre enfants petits et grands se fait entre 14 et 15 ans et non entre 13 et 14 ans, suivant la logique du passage de l'âge moyen entre le collège et le lycée.

H2 = Hypothèse sans baby sitter en relais le soir (hypothèse appliquée uniquement aux familles monoparentales ayant un ou deux enfants de moins de 11 ans).

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.



Compléments statistiques

Une mesure de l'effet de la présence des enfants dans les budgets de référence en milieu rural

Tableau A1 – Coût spécifique d'un enfant selon sa tranche d'âge dans les budgets de référence en milieu rural (en euros)

	Enfant de 0 à 2 ans	Enfant de 3 à 10 ans	Enfant de 11 à 14 ans	Coût moyen* de 0 à 14 ans	Enfant de 15 à 17 ans
Poste Logement (en accession) :					
- si famille monoparentale	175	175	175	175	175
- si couple parental	49	49	49	49	49
Postes hors logement :					
Transports	9	4	18	10	111
Alimentation	74	105	86	88	80
Habillement	35	71	63	56	95
Équipements	28	13	23	21	49
Hygiène	45	31	25	34	51
Vie sociale	24	69	87	60	86
Banque	0	0	0	0	1
Santé	64	64	64	64	74
Garde d'enfants, cantine, périscolaire	413	460	50	308	109
Budget total hors logement	692	817	416	642	656
Budget total avec logement					
- si famille monoparentale	867	992	591	817	831
- si couple parental	741	866	465	691	705

* Le coût moyen des enfants de 0 à 14 ans est la moyenne arithmétique du coût des enfants des trois tranches d'âge (0 à 2 ans, 3 à 10 ans, 11 à 14 ans).

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

Tableau A2 – Coût spécifique d'un enfant selon sa tranche d'âge pour une famille monoparentale en milieu rural (en % du budget de référence d'une femme active sans enfant)

	Enfant de 0 à 2 ans	Enfant de 3 à 10 ans	Enfant de 11 à 14 ans	Coût moyen* de 0 à 14 ans	Enfant de 15 à 17 ans	Budget Active seule (en euros)
Poste Logement (en accession) :	29	29	29	29	29	613
Postes hors logement :						
Transports	3	1	7	4	41	269
Alimentation	33	47	39	40	36	223
Habillement	43	88	78	70	117	81
Équipements	14	6	11	10	24	205
Hygiène	85	58	47	64	96	53
Vie sociale	19	54	69	47	68	127
Banque	0	0	0	0	13	8
Santé	97	97	97	97	112	66
Garde d'enfants, cantine, périscolaire	/	/	/	/	/	/
Budget total hors logement	67	79	40	62	64	1 032
Budget total avec logement	53	60	36	50	51	1 645
Échelle OCDE** (en nombre d'UC)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	1
Échelle OCDE (en %)	30	30	30	30	50	100

* Le coût moyen des enfants de 0 à 14 ans est la moyenne arithmétique du coût des enfants des trois tranches d'âge (0 à 2 ans, 3 à 10 ans, 11 à 14 ans).

** L'échelle OCDE compte le premier adulte du ménage pour une unité de consommation (UC), les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC et les enfants à partir de 14 ans ou autres adultes que la personne de référence pour 0,5 UC. Dans le budget de référence, la différence entre enfants petits et grands se fait entre 14 et 15 ans et non entre 13 et 14 ans, suivant la logique du passage de l'âge moyen entre le collège et le lycée.

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

Tableau A3 – Coût spécifique d'un enfant selon sa tranche d'âge pour un couple d'actifs avec enfants en milieu rural (en % du budget de référence d'un couple d'actifs sans enfant)

	Enfant de 0 à 2 ans	Enfant de 3 à 10 ans	Enfant de 11 à 14 ans	Coût moyen* de 0 à 14 ans	Enfant de 15 à 17 ans	Budget Couple d'actifs (en euros)
Poste Logement (en accession) :	6	6	6	6	6	850
Postes hors logement :						
Transports	2	1	4	2	22	502
Alimentation	16	23	18	19	17	466
Habillement	21	43	38	34	58	164
Équipements	12	6	10	9	21	228
Hygiène	59	41	33	44	67	76
Vie sociale	12	33	42	29	42	206
Banque	0	0	0	0	7	15
Santé	49	49	49	49	56	131
Garde d'enfants, cantine, périscolaire	/	/	/	/	/	0
Budget total hors logement	39	46	23	36	37	1 788
Budget total avec logement	28	33	18	26	27	2 638
Échelle OCDE** (en nombre d'UC)	+0,3	+0,3	+0,3	+0,3	+0,5	1,5
Échelle OCDE (en % du budget couple sans enfant)	+20	+20	+20	+20	+33	+100

* Le coût moyen des enfants de 0 à 14 ans est la moyenne arithmétique du coût des enfants des trois tranches d'âge (0 à 2 ans, 3 à 10 ans, 11 à 14 ans).

** L'échelle OCDE compte le premier adulte du ménage pour une unité de consommation (UC), les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC et les enfants à partir de 14 ans ou autres adultes que la personne de référence pour 0,5 UC. Dans le budget de référence, la différence entre enfants petits et grands se fait entre 14 et 15 ans, et non entre 13 et 14 ans, suivant la logique du passage de l'âge moyen entre le collège et le lycée.

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

Tableau A4 – Différentiel de budget entre une famille monoparentale (hors coût spécifique des enfants) et une femme active seule en milieu rural (en euros)

	(A) Coût spécifique 2 enfants (0-2 ans et 3-10 ans)	(B) BDR famille mono-parentale 2 enfants (0-2 et 3-10 ans)	(C) BDR famille mono-parentale hors coût spéc. Enfants (B-A)	(D) BDR femme active sans enfant	(E) Différentiel hors coût enfant (C-D)	(F) Différentiel hors coût enfant en % du BDR active seule (C-D)/D
Poste Logement (en accession)	175	788	613	613	0	0
Postes hors logement :						
Transports	13	496	483	269	+214	+80
Alimentation	179	384	205	223	-18	-8
Habillement	106	196	90	81	+9	+11
Équipements	41	227	186	205	-19	-9
Hygiène	76	134	58	53	+5	+9
Vie sociale	93	214	121	127	-6	-5
Banque	0	8	8	8	0	0
Santé	128	182	54	66	-12	-18
Garde d'enfants, cantine, périscolaire	873	873	0	0	/	/
Budget total hors logement	1 509	2 714	1 205	1 032	173	17
Budget total avec logement	1 684	3 502	1 818	1 645	173	11

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

Tableau A5 – Différentiel de budget entre un couple d'actifs avec enfants (hors coût spécifique des enfants) et un couple sans enfant en milieu rural (en euros)

	(A) Coût spécifique 2 enfants (11-14 ans et 15-17 ans)	(B) BDR couple (11-14 ans et 15-17 ans)	(C) BDR couple hors coût spéc. Enfants (B-A)	(D) BDR couple actifs sans enfant	(E) Différentiel hors coût enfant (C-D)	(F) Différentiel hors coût enfant en % du BDR couple actifs sans enfant (C-D)/D
Poste Logement (en accession)	49	899	850	850	0	0
Postes hors logement :						
Transports	129	794	664	502	162	32
Alimentation	166	576	411	466	-55	-12
Habillement	158	310	151	164	-13	-8
Équipements	72	286	214	228	-14	-6
Hygiène	76	159	82	76	6	8
Vie sociale	173	355	182	206	-24	-12
Banque	1	16	15	15	0	0
Santé	138	270	131	131	0	0
Garde d'enfants, cantine, périscolaire	159	159	0		/	/
Budget total hors logement	1 072	2 925	1 850	1 788	62	3
Budget total avec logement	1 121	3 824	2 700	2 638	62	2

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

Tableau A6 – Différentiel global de budget de référence des familles monoparentales selon l'âge des enfants entre actives avec et sans enfants, en milieu rural (en euros)

	Enfant de de 0 à 2 ans	Enfant de de 3 à 10 ans	Enfant de de 11 à 14 ans	Coût moyen (*) de 0 à 14 ans	Enfant de de 15 à 17 ans
Poste Logement (en accession) :	175	175	175	175	175
Postes hors logement :					
Transports	223	218	232	224	325
Alimentation	56	87	68	70	62
Habillement	44	80	72	65	104
Équipements	9	-6	4	2	30
Hygiène	50	36	30	39	56
Vie sociale	18	63	81	54	80
Banque	0	0	0	0	1
Santé	52	52	52	52	62
Garde d'enfants, cantine, internat, périscolaire	413	460	50	308	109
Budget total hors logement	865	990	589	815	829
Budget total avec logement	1 040	1 165	764	990	1 004

* Le coût moyen des enfants de 0 à 14 ans est la moyenne arithmétique du coût des enfants des trois tranches d'âge (0 à 2 ans, 3 à 10 ans, 11 à 14 ans).

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

Tableau A7 – Différentiel global de budget pour une famille monoparentale entre actives avec et sans enfants, en milieu rural (en % du budget de référence d'une femme seule active)

	Enfant de 0 à 2 ans	Enfant de 3 à 10 ans	Enfant de 11 à 14 ans	Coût moyen* de 0 à 14 ans	Enfant de 15 à 17 ans	BDR femme active sans enfant (en euros)
Poste Logement (en accession)	29	29	29	29	29	613
Postes hors logement :						
Transports	83	81	86	83	121	269
Alimentation	25	39	30	32	28	223
Habillement	54	99	89	81	128	81
Équipements	4	-3	2	1	15	205
Hygiène	94	68	57	73	106	53
Vie sociale	14	50	64	43	63	127
Banque	0	0	0	0	13	8
Santé	79	79	79	79	94	66
Garde d'enfants, cantine, périscolaire	/	/	/	/	/	0
Budget total hors logement	84	96	57	79	80	1 032
Budget total avec logement	63	71	46	60	61	1 646
Échelle OCDE** (en nombre d'UC)	+0,3	+0,3	+0,3	+0,3	+0,5	1
Échelle OCDE (en %)	+30	+30	+30	+30	+50	100

* Le coût moyen des enfants de 0 à 14 ans est la moyenne arithmétique du coût des enfants des trois tranches d'âge (0 à 2 ans, 3 à 10 ans, 11 à 14 ans).

** L'échelle OCDE compte le premier adulte du ménage pour une unité de consommation (UC), les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC et les enfants à partir de 14 ans ou autres adultes que la personne de référence pour 0,5 UC. Dans le budget de référence, la différence entre enfants petits et grands se fait entre 14 et 15 ans et non entre 13 et 14 ans, suivant la logique du passage de l'âge moyen entre le collège et le lycée.

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Credoc, 2018.

Tableau A8 – Différentiel global de budget de référence entre un couple d'actifs avec et sans enfants selon leur âge, en milieu rural (en euros)

	Enfant de 0 à 2 ans	Enfant de 3 à 10 ans	Enfant de 11 à 14 ans	Coût moyen* de 0 à 14 ans	Enfant de 15 à 17 ans
Poste logement (en accession) :	49	49	49	49	49
Postes hors logement :					
Transports	171	166	180	172	273
Alimentation	19	50	31	33	25
Habillement	22	58	50	43	82
Équipements	14	-1	9	7	35
Hygiène	51	37	31	40	57
Vie sociale	0	45	63	36	62
Banque	0	0	0	0	1
Santé	64	64	64	64	74
Garde enfant, cantine, internat, périscolaire	413	460	50	308	109
Budget total hors logement	754	879	478	704	718
Budget total avec logement	803	928	527	753	767

* Le coût moyen des enfants de 0 à 14 ans est la moyenne arithmétique du coût des enfants des trois tranches d'âge (0 à 2 ans, 3 à 10 ans, 11 à 14 ans).

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.

Tableau A9 – Différentiel global de budget de référence entre un couple d'actifs avec ou sans enfants, en milieu rural (en % du budget de référence d'un couple d'actifs sans enfant)

	Enfant de 0 à 2 ans	Enfant de 3 à 10 ans	Enfant de 11 à 14 ans	Coût moyen* de 0 à 14 ans	Enfant 15 à 17 ans	BDR couple actifs sans enfant (en euros)
Poste Logement (en accession)	6	6	6	6	6	850
Postes hors logement :						
Transports	34	33	36	34	54	502
Alimentation	4	11	7	7	5	466
Habillement	13	35	30	26	50	164
Équipements	6	0	4	3	15	228
Hygiène	67	49	41	52	75	76
Vie sociale	0	22	31	17	30	206
Banque	0	0	0	0	7	15
Santé	49	49	49	49	56	131
Garde enfant, cantine, périscolaire	/	/	/	/	/	0
Budget total hors logement	42	49	27	39	40	1 788
Budget total avec logement	30	35	20	29	29	2 638
Échelle OCDE** (nombre d'UC)	+0,3	+0,3	+0,3	+0,3	+0,5	1,5
Échelle OCDE (en %)	+20	+20	+20	+20	+33	100

* Le coût moyen des enfants de 0 à 14 ans est la moyenne arithmétique du coût des enfants des trois tranches d'âge (0 à 2 ans, 3 à 10 ans, 11 à 14 ans).

** L'échelle OCDE compte le premier adulte du ménage pour une unité de consommation (UC), les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC et les enfants à partir de 14 ans ou autres adultes que la personne de référence pour 0,5 UC. Dans le budget de référence, la différence entre enfants petits et grands se fait entre 14 et 15 ans et non entre 13 et 14 ans, suivant la logique du passage de l'âge moyen entre le collège et le lycée.

Source → Budgets de référence CNLE, groupes de consensus, valorisation Crédoc, 2018.



Analyser les budgets de référence sous l'angle des dépenses contraintes



Ce chapitre propose une lecture des Budgets de Référence (BDR) des différentes configurations de ménages au prisme de la notion de dépenses contraintes. Il a été réalisé à partir du travail conduit par Antoine Math, chercheur à l'Institut de Recherches Économiques et Sociales (Ires), à la demande de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes). Il constitue un des éléments de réponse à la sollicitation¹ du CNLE adressée à l'Onpes, pour que soient mieux étudiées les privations des populations à bas revenus ou aux ressources modestes. En arrière-plan de la démarche, il s'agit d'abord de saisir la teneur contrainte de ces budgets décents pour disposer d'une grille d'analyse des possibles arbitrages de consommation des personnes ne disposant pas du budget de référence pour vivre décemment. Quels critères, quelle logique président aux modes sélectifs de dépenses et de privations qu'elles seraient obligées de s'imposer ? Comment alors l'aide à dispenser pourrait être orientée ?

Tirant enseignement de deux études résumées en début de chapitre, l'Observatoire est conforté dans son essai de formalisation à partir des outils d'analyse développés par l'Insee pour suivre le pouvoir d'achat du revenu dit « arbitrage » des ménages.

En guise d'introduction, la première section discute les hypothèses sur les liens entre dépenses contraintes et budgets de référence ainsi que l'opportunité d'analyser ces budgets à l'aune de la contrainte.

La seconde section expose la méthode d'analyse, en particulier les périmètres de dépenses contraintes retenus et le rapprochement qui peut être fait entre le caractère contraint ou pré-engagé de certaines dépenses et leur périodicité.

La troisième section présente les résultats chiffrés de l'analyse comparative des budgets de référence en regard des dépenses contraintes dans les trois territoires investigués.

Lire les budgets de référence au travers du concept de dépenses contraintes : quel apport à la réflexion ?

Deux études publiées dans le sillage du rapport de l'Onpes de 2015 invitent à normaliser l'approche des budgets de référence en regard de la nature contraignante ou non des postes de dépenses qui les composent.

On paye d'abord les dépenses sous contraintes, puis on se retreint ailleurs

L'étude sur les modes de vie des ménages vivant avec moins que le budget de référence confiée en 2016 par l'Onpes à trois chercheurs du CREDOC (Élodie Albérola, Isa Aldeghi, Jörg Muller) donne des éléments de réponse éclairants, mettant au jour les conditions de vie précaires et en conséquence les stratégies de consommation des familles aux ressources modestes, certes supérieures au seuil de pauvreté fixé à 60 % du niveau de vie médian mais en deçà de leur budget de référence. Comment font ces ménages pour boucler les fins de mois ? Quels arbitrages sont-ils amenés à

1. Voir « La contribution d'un groupe de travail du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) au Rapport ONPES 2014-2015 *Budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale* (page 63). Le CNLE souhaitait que soient mieux appréhendées « *quelles dépenses sont sacrifiées à l'issue d'arbitrages entre différents besoins, mais également quelles stratégies d'évitement de privations sont mises en œuvre...* ».

faire pour s'en sortir ? Finalement, que reste-t-il pour vivre ? Telles sont les questions centrales posées par le CREDOC à un échantillon de familles ayant une charge parentale et habitant en ville moyenne, précisément là où ont été élaborés les premiers budgets de référence (*Encadré 1*).

La recherche² montre que les dépenses fixes et récurrentes, tel que le loyer, les factures d'énergie, les frais de transport ou de modes de garde... représentent une part importante de leurs dépenses. Celles consacrées à l'usage courant du logement en constituent le premier poste. Elles sont plus lourdes encore pour les locataires en habitat individuel, plus particulièrement du parc privé. Lorsqu'ils sont motorisés, les frais de transport varient d'un ménage à l'autre en fonction de l'existence ou non de charges de remboursements d'un prêt automobile et de la distance des trajets domicile-travail. Une fois décomptées ces dépenses contraintes et indispensables, ainsi que celles destinées à couvrir les besoins en alimentation, le « reste à vivre » est souvent proche de zéro selon leurs dires. Ces contraintes budgétaires vont de pair avec le sentiment très répandu de se restreindre. Il en résulte l'impossibilité bien souvent de mettre de l'argent de côté pour faire face aux imprévus.

Ainsi, les résultats de l'étude du CREDOC révèlent le pilotage budgétaire étroit auquel sont astreintes ces familles aux ressources modestes qui ont le sentiment de se restreindre en permanence pour équilibrer leurs comptes. Toutefois, ils dévoilent que les achats comme les arbitrages ou les stratégies déployées pour compenser la faiblesse de leurs revenus au regard des besoins à satisfaire ne sont pas faites au hasard, mais sont généralement réfléchis et anticipés. Spontanément on s'acquitte d'abord des dépenses incontournables, puis on cherche à faire des économies sur des dépenses courantes ou plus ponctuelles grâce à des « bons plans », internet jouant à cet égard un rôle central dans la « débrouille ». Plus précisément, certains postes qui relèvent moins de l'obligation réglementaire ou dans une moindre mesure des besoins de première nécessité sont plus exposés aux ajustements, voire aux restrictions comme par exemple ceux qui permettent de participer à la vie sociale (les vacances, les loisirs, les invitations etc.).

Une autre étude, cette fois-ci réalisée par le Secours catholique en 2015, sur les budgets des personnes accueillies par leurs permanences, apporte des précisions quant aux dépenses sur lesquelles ces personnes font des économies, soit en se procurant certains biens et services à moindre coût (voire gratuitement), soit en restreignant partiellement ou totalement leur consommation. En rapprochant poste par poste les budgets de quatre types de ménages retenus aux budgets de référence correspondants de l'Onpes (en ville moyenne), il ressort que les dépenses de logement étant incompressibles, les ajustements sont reportés sur les autres dépenses, particulièrement là où les écarts entre les budgets du Secours catholique et de l'Onpes sont importants et significatifs. Ainsi, les restrictions que s'imposent ces ménages dans la vie courante portent sur la plupart des autres postes budgétaires³ (alimentation, habillement, scolarité et garde des enfants, transports,

2. Les développements synthétiques reprennent pour une large part Albérola E., Aldeghi I., Muller J., 2016, « *La vie sociale entravée des familles aux ressources modestes* », La Lettre de l'Onpes, n°6, Septembre.

3. À signaler que la distance entre les budgets de référence et certains postes de dépenses très liés à l'exercice d'une activité professionnelle ne reflète pas uniquement une privation mais certainement aussi une non-consommation qu'il n'est pas possible de déterminer. En réalité, l'élaboration des budgets de référence repose sur les besoins de ménages qui sont en capacité de travailler, ou de le faire immédiatement. En conséquence, ils ne rendent pas compte des besoins propres aux personnes durablement exclues du marché du travail (Chapitre 8).

Encadré 1 – Méthode et sources des résultats

L'étude du CREDOC sur *les modes de vie des ménages vivant avec moins que le budget de référence* réalisée en 2016 repose sur deux sources de données complémentaires¹.

Des entretiens approfondis ont été réalisés auprès de 20 familles, dont les revenus sont inférieurs au budget de référence, mais supérieurs au seuil de pauvreté. Elles sont locataires dans l'une des deux agglomérations où les budgets de référence Onpes ont été établis initialement, soit à Tours et Dijon. La moitié de ces familles sont des parents isolés (avec un ou deux enfants), l'autre moitié étant constituée de couples ayant la charge de deux enfants.

La deuxième source d'informations provient de l'enquête quantitative du CRÉDOC sur les Conditions de vie et Aspirations, enquête menée chaque année auprès d'un échantillon représentatif de 2000 Français en face-à-face. Pour s'appuyer sur des échantillons suffisants, deux vagues ont été cumulées (2014 et 2015). En parallèle, l'enquête Budget des familles de l'Insee a également été exploitée. Des analyses statistiques ont permis de comparer les conditions de vie et les aspirations des ménages dits modestes, vivant sous le budget de référence avec trois autres catégories de ménages : les ménages sous le seuil de pauvreté, ceux vivant avec un revenu égal ou très proche du budget de référence, et les ménages plus aisés.

1. Référence : Élodie Alberola, Isa Aldeghi et Jörg Müller, 2016, *Les modes de vie des ménages vivant avec moins que le budget de référence*, Rapport du CREDOC pour le compte de l'Onpes, Collection des rapports, N° 331, juin.

équipements du logement, vie sociale, hygiène et beauté, santé). Les dépenses plus ou moins contraintes, comme les assurances ou mutuelles (qui entrent dans la définition des dépenses pré-engagées), sont moins touchées. Les résultats sont précisés selon les territoires dans le travail reconduit par le Secours catholique dans son rapport statistique de 2020 à partir des budgets de référence actualisés et étendus aux deux autres territoires examinés (Milieu rural, Métropole du Grand Paris).

Monter en généralité pour appréhender la structure sous contrainte des budgets de référence : l'utilité du recours aux notions de dépenses contraintes et revenu arbitral utilisées par la statistique publique

Plus généralement, pouvoir disposer d'ordres de grandeurs sur les composantes contraintes ou au contraire arbitrales des budgets de référence fait sens et pourrait s'avérer particulièrement utile pour ceux qui souhaitent faire usage de ces budgets dans une perspective d'évaluation du « reste à vivre » des ménages en difficulté qui les sollicitent. Il est proposé dans le cadre de cette étude de calculer la part contrainte des budgets de références et sa composition, à partir des concepts de dépenses contraintes et pré-engagées.

La notion de dépenses contraintes repose sur le constat fait par l'Insee qu'une partie des ménages rencontre des difficultés pour parvenir à boucler son budget et doit opérer des choix de consommation y compris parmi des biens ou services jugés importants ou incontournables. Ces arbitrages ne s'effectuent toutefois pas à partir de l'ensemble du revenu disponible, mais seulement sur une fraction du revenu dit « arbitral » ou « reste à vivre » qui représente une partie du revenu disponible, déduction faite de certaines dépenses qu'il faut engager (*Encadré 2*). Les ménages pour lesquels ce « reste à vivre » est trop faible connaissent des privations : ils sont amenés à renoncer à des biens et services, y compris parmi les plus essentiels ou

nécessaires pour mener une vie décente ou pouvoir participer effectivement à la vie sociale. Pour cette raison, des liens peuvent être établis entre les notions de dépenses contraintes et de « reste à vivre » d'un côté et une approche en termes de revenu minimum décent ou de revenu minimum pour pouvoir participer effectivement à la vie sociale telle que le permettent les budgets de références (BDR). Les ménages disposant d'un revenu au niveau du budget de référence sont justement ceux dont le reste à vivre ou revenu arbitral leur permet a priori de ne pas avoir à renoncer aux biens et services nécessaires pour mener une vie décente. Mais dès lors qu'on ne dispose pas du revenu minimum décent la question des privations se pose.

Les dépenses pré-engagées dans les travaux de l'Insee

L'Insee s'est intéressé à la notion de dépenses contraintes dans un contexte de défiance vis-à-vis de l'indice des prix à la consommation (IPC) dans la première moitié des années 2000, période ayant suivi le passage du franc à l'euro. Divers acteurs, notamment de la grande distribution et des associations de consommateurs, expriment alors l'idée que l'inflation ressentie par les ménages est plus élevée que l'inflation telle que mesurée par l'IPC⁴ et qu'un tel décalage s'explique par le fait que les prix de certaines dépenses auxquelles ces derniers ne peuvent se soustraire, ont davantage augmenté que l'IPC, leur laissant peu de marges de manœuvre pour les dépenses courantes. Dans ce contexte, l'objectif principal de l'Insee était avant tout centré sur la mesure des évolutions de pouvoir d'achat (du revenu arbitral) et non pas tant sur le niveau du revenu arbitral ou sur les contraintes financières des ménages⁵.

L'Insee a cherché à distinguer parmi l'ensemble des dépenses, celles pouvant être arbitrées par les ménages de celles ne pouvant plus l'être et a mobilisé pour ce faire la notion de dépenses contraintes et pré-engagées. Ces notions ont été introduites par l'Insee dans son édition 2007 de l'Économie Française⁶, puis discutées et approfondies en 2008 à l'issue des travaux du Conseil national de l'information statistique (Cnis)⁷. Elles fournissent la base de départ de la réflexion engagée sur la définition de dépenses contraintes et la capacité d'arbitrage des personnes.

4. Alors que la mesure de l'inflation fait l'objet d'interrogations récurrentes et anciennes (Voir Jany-Catrice F., 2019, L'indice des prix à la consommation, Collection : Repères n° 717), les débats retrouvent de la vigueur au début des années 2000, lors du passage à l'euro, sur un domaine élargi aux revenus et au pouvoir d'achat cette fois-ci. Un fossé se creuse entre la mesure officielle de l'indice des prix à la consommation, du pouvoir d'achat, de l'évolution des revenus mesurés et le ressenti des ménages à travers les enquêtes d'opinion, y compris celles réalisées par l'Insee. En France, comme dans certains pays européens, cet écart s'amplifie même fin 2006 et début 2007. Ce phénomène de défiance survient dans un contexte d'inflation censée être maîtrisée avec la stratégie de désinflation compétitive qui a constitué le cœur de la politique économique de la France pendant la quinzaine d'années qui a précédé la création de l'euro. Comme le rappelle Béatrice Touchelay (« Les ordres de la mesure des prix - Lutttes politiques, bureaucratiques et sociales autour de l'indice des prix à la consommation (1911-2012) », *Politix* 2014/1 (N° 105)), du fait de la désindexation des salaires sur les prix, la controverse se déplace du terrain social, entretenue par les syndicats de travailleurs, vers celui de la préservation de la consommation des ménages, laquelle est portée par de grandes entreprises, la grande distribution et des associations de consommateurs qui s'affichent comme les représentants d'une société civile tournée vers la consommation, et alors que les médias accordent une attention croissante au thème du pouvoir d'achat.

5. Accardo J., Célérier C., Herpin N., Irac D., 2011, « L'inflation perçue », *Économie et Statistiques* n° 447, INSEE ; Accardo J., Célérier C., Herpin N., Irac D., 2012, « L'inflation telle qu'elle est perçue par les ménages », *Insee Analyses* n° 5, juillet 2012.

6. Accardo J., Chevalier P., Forgeot G., FriezA., Guédès D., Lenglar F., Passeron V., 2007, « La mesure du pouvoir d'achat et sa perception par les ménages », *L'Économie française*, Insee. Quasiment chaque année, un *Insee Première* ou un *Insee Référence* portant sur la consommation dans la comptabilité nationale consacre une partie de son analyse à ces dépenses pré-engagées.

7. Rapport de la Commission « Mesure du pouvoir d'achat des ménages », Cnis, 2008, 6 février.

Cette approche vise à évaluer la façon dont les ménages appréhendent leur aisance financière ou leur revenu ou pouvoir d'achat qu'ils définissent sur un champ plus étroit que leur revenu disponible (tel que défini en comptabilité nationale), en considérant que les ménages ont en réalité peu de prise sur certaines de leurs dépenses et en se focalisant sur les marges de manœuvre qu'ils estiment leur rester pour effectuer librement des choix de consommation et d'épargne.

L'Insee dans ses travaux fondateurs explore différentes pistes pour sélectionner les postes de consommations qui pourraient relever des dépenses « inévitables », « indispensables », « nécessaires », « peu substituables » ou contraintes (*Encadré 2*). Pour tenter de se départir d'un choix trop arbitraire, l'Institut recourt à une évaluation empirique en calculant les élasticités-prix (à court et long terme) des diverses dépenses. Si leur élasticité-prix est nulle, ces dépenses sont considérées comme contraintes car elles seront alors engagées quel que soit leur prix. Ce travail a confirmé la nature contrainte des dépenses à caractère contractuel, à quelques réserves près comme les communications ou les assurances. Mais dans cette idée, et toujours au vu des résultats, sont également confirmées comme telles certaines dépenses non contractuelles (non pré-engagées), notamment celles finançant les trajets domicile-travail (au contraire des autres dépenses de transport) et une partie des biens alimentaires, mais sans qu'il soit possible de l'identifier précisément. Toutefois, selon l'Insee, l'aisance financière telle que le « grand public » la ressent, s'appréhende au plan microéconomique après acquittement de tout ce qui doit impérativement être engagé comme le loyer, les dépenses de chauffage, de transport, mais aussi les remboursements de prêts et les impôts directs. Car il est plus difficile pour les personnes d'infléchir à court terme ce type de dépenses du fait qu'elles ont pris des engagements contractuels. Sortir de ce contrat occasionnerait alors des coûts.

Encadré 2 – Les travaux pionniers de l'Insee sur les dépenses contraintes

Les investigations fondatrices de l'Insee (Accardo *et alii*, 2007) s'inscrivent dans une démarche de compréhension du décalage persistant (observé début 2002 dans le sillage du passage à l'euro) entre la perception du pouvoir d'achat par la population et sa mesure. Le poids croissant des dépenses contraintes dans le budget des ménages est pointé comme l'une des causes de ce déphasage. Reconnaisant à cette occasion que « déterminer le champ des dépenses contraintes reste cependant largement arbitraire, car il n'en existe pas de définition communément acceptée », l'Insee discute différentes définitions et approches possibles pour identifier ce que recouvre la notion de ce type de dépenses.

Dépenses inévitables/indispensables/nécessaires et faiblement substituables

Menées d'abord dans un cadre de réflexion macroéconomique, les discussions s'intéressent aux catégories de « dépenses « inévitables » parce qu'indispensables, nécessaires, pour lesquelles on peut difficilement se reporter sur un autre produit ; elles correspondent bien souvent aux postes parmi les moins sensibles au prix, au moins à court terme ». Sont classées a priori dans ce registre : les dépenses de logement (loyers, eau, gaz, électricité etc.), les dépenses alimentaires jugées « inévitables » (cantines), les dépenses nécessaires pour la garde d'enfants, les personnes âgées ou handicapées jugées aussi inévitables (et peu arbitrables), les dépenses de transport (collectif ou individuel) nécessaires pour aller travailler, le transport non local étant a priori exclu. Figurent également dans ce champ les dépenses « qui ont un caractère « contractuel », engagées et non renégociables à court terme ». On y trouve : les télécommunications, les assurances (habitation, automobile, santé...) et les services financiers « parfois ».

Les dépenses contraintes sont *a priori* peu sensibles à une variation de prix

Par rapport à cette catégorisation *a priori* des dépenses, l'Insee a cherché à objectiver son approche en calculant les élasticité-prix (à court et long terme) des biens de consommation ou de services des ménages. À environnement inchangé, une élasticité nulle, signifie que les variations de prix sont neutres sur la demande du produit. Dans ce cas, elles peuvent être considérées comme contraintes selon l'Insee car elles seront engagées quelle que soit l'évolution du prix.

L'Insee considère comme contraintes « *les dépenses à caractère contractuel, réglées en début de mois avant tout arbitrage en matière de dépenses courantes* ». Sont concernés le logement et les charges associées (eau, gaz, électricité, autres combustibles), les services de télécommunication, les assurances, les services financiers et le remboursement des emprunts immobiliers. D'autres dépenses non encadrées par un contrat peuvent être considérées comme « *incompressibles* » comme celles dédiées à la nécessité de se déplacer (transport collectif, carburants, réparations de véhicules) ou à l'alimentation qui a un caractère « *vital* ».

Après chiffrage, il ressort que sont généralement inélastiques aux prix les produits de première nécessité. Par ailleurs, les postes à caractère contractuel ont aussi une faible élasticité aux prix comme l'électricité, le gaz, les autres combustibles, l'eau, le loyer (à court terme), les services de télécommunication à court terme (limités à l'abonnement, au montant forfaitaire), la consommation de services financiers. Par contre, certaines dépenses jugées *a priori* « *incompressibles* » ne sont pas toujours validées comme contraintes par l'approche par les élasticités-prix. Pour les dépenses d'alimentation, c'est le cas des produits plus chers ou plus substituables au contraire des produits de première nécessité relativement peu chers. Mais sur ce point « *cette part est-elle celle qui assure la simple survie ou celle qui correspond à une alimentation équilibrée ou, enfin, celle qui correspond à une norme sociale probablement évolutive ?* ». Pour les transports, une partie seulement des dépenses peut être considérée comme étant contrainte, en particulier le transport collectif par rail (déplacements domicile-travail, abonnement). S'agissant des carburants, une hausse de prix impacte plus la consommation d'essence que de gazole.

Si cet exercice confirme la nature contrainte des dépenses contractuelles, ce n'est pas tout à fait le cas pour toutes les dépenses de communications et les assurances. A contrario, certains postes ne donnant pas lieu à un engagement contractuel sont pourtant partiellement contraints (déplacements domicile/travail ; une partie seulement des dépenses d'alimentation).

Des investigations à l'échelle microéconomique

Mais comme le rappelle l'Insee, l'approche macroéconomique de cette notion de dépenses contraintes « *apparaît éloignée du grand public, qui raisonne bien souvent sur un revenu avant impôt et évalue l'aisance financière à partir d'un revenu une fois payé tout ce qui doit impérativement l'être ...* ». Dans cette idée, et afin de mieux saisir la diversité et le ressenti des situations au niveau individuel, les dépenses contraintes correspondent aux dépenses pré-engagées selon l'Insee, « *c'est-à-dire celles qui donnent lieu à un contrat difficilement renégociable au moins à court terme* » :

- les dépenses courantes de logement (loyer, chauffage, charges, etc.),
- les assurances obligatoires,
- les impôts (soustraits en amont du calcul du revenu des ménages en comptabilité nationale),
- les remboursements de crédits immobiliers ou à la consommation (il s'agit d'une épargne en comptabilité nationale et non pas une consommation).

La pression de ces dépenses pré-engagées perçue par les ménages doit être appréhendée par rapport à leur revenu courant et non par la notion de revenu disponible.

S'appuyant sur les travaux de l'Insee, le rapport 2008 de la Commission du Cnis « Mesure du pouvoir d'achat des ménages » présidée par Alain Quinet, préconise finalement un contour relativement précis de ces dépenses pour les analyses de la consommation des ménages dans le cadre de la comptabilité nationale. Ce contour est repris pour étudier les dépenses des ménages à partir d'enquêtes individuelles, moyennant quelques adaptations liées aux données. Ainsi, dans sa troisième recommandation, la Commission encourage l'Insee à publier un indicateur de dépenses pré-engagées et un indicateur de revenu libéré. Précisément, sont distinguées deux composantes au sein du pouvoir d'achat par unité de consommation des ménages :

- Une **composante « contrainte »** correspondant aux **dépenses pré-engagées** par un contrat ou un abonnement (qui lie les ménages à court terme) et aux **dépenses nécessaires** pour leur survie ou leur travail.
- Une **composante « arbitable »** (ou encore appelée « libérée »), évaluant ce qu'il reste une fois payées ces dépenses contraintes.

Si la Commission liste avec précision les dépenses pré-engagées, ce n'est pas le cas pour les dépenses nécessaires. Il est rappelé que ces concepts diffèrent. La première notion peut être définie de façon objective, alors que la seconde a un caractère plus normatif. Par exemple, les postes dédiés à l'alimentation ou l'habillement ne donnent pas lieu à un engagement contractuel, de même que certains biens ou services pré-engagés ne sont pas forcément nécessaires. Est soulignée également la difficulté à appréhender ces dépenses nécessaires, « inévitables » pour lesquels il n'y a pas de substituts. Plusieurs pistes sont avancées pour les mesurer⁸ (approche normative, étude de la consommation des ménages pauvres monétairement, analyse des privations des personnes).

Aujourd'hui, sur le site de l'Insee, sont considérées comme pré-engagées, les dépenses à caractère contractuel et/ou difficilement renégociables à court terme, réglées en début de mois avant tout arbitrage en matière de dépenses courantes. Il s'agit des :

- dépenses liées au logement (y compris, dans le cas de la comptabilité nationale, les loyers imputés), ainsi que celles relatives à l'eau, au gaz, à l'électricité et aux autres combustibles utilisés dans les habitations ;
- services de télécommunications ;
- frais de cantine ;
- services de télévision (redevance télévisuelle, abonnements à des chaînes payantes) ;
- assurances (hors assurance-vie) ;
- services financiers y compris, dans le cas de la comptabilité nationale, les services d'intermédiation financière indirectement mesurés (hors mensualités de crédit).

Le revenu arbitable est obtenu après déduction de ces dépenses pré-engagées du revenu disponible.

8. Les membres de la Commission ont considéré que la mesure de ces dépenses inévitables constituait un enjeu important et qu'il convenait d'avancer pour objectiver cette notion de dépenses nécessaires, en particulier les dépenses alimentaires à partir des travaux de nutritionnistes. On se reportera au « rapport Quinet » pour plus de précisions.

On peut d'ores et déjà noter que dans cette définition et en comparaison d'autres listes existantes :

- les frais de cantines sont pris en compte mais pas les autres frais scolaires et universitaires ni les frais de modes de garde ;
- les frais des complémentaires santé sont pris en compte (dans le poste « assurances ») mais pas les restes à charge, dont ils peuvent pourtant être le corollaire obligé ;
- les services financiers sont pris en compte mais pas les mensualités de crédit ;
- les frais de transport ne sont pas pris en compte, alors même que sous certaines conditions les coûts des déplacements domicile-travail sont estimés contraints.

Hypothèses et méthode d'analyse des budgets de référence à l'aune de la notion de dépenses contraintes

Cette partie examine d'abord trois principaux périmètres de dépenses contraintes allant du plus restreint au plus élargi par rapport au classement initial établi par l'Insee. En effet, la liste des dépenses contraintes reste assez conventionnelle, même si certaines composantes font l'unanimité. Comme le rappelle l'Insee (Accardo et alii, 2007) : « déterminer le champ des dépenses contraintes reste cependant largement arbitraire, car il n'en existe pas de définition communément acceptée ».

Dans un second temps, on s'intéresse à la périodicité de la dépense, en particulier parmi celles les plus contraintes, ce paramètre pouvant illustrer d'une certaine manière le degré de pression budgétaire auquel doivent faire face les ménages.

Trois périmètres de dépenses contraintes considérés

Trois champs de dépenses contraintes sont étudiés : celui de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) et le plus ample celui du CNLE augmenté des dépenses d'alimentation. Si la plupart des postes budgétaires sont bien compris dans les budgets de référence, certains n'y figurent pas comme par exemple, les dépenses de pensions alimentaires contenues dans la liste de dépenses du CNLE (*Encadré 3*).

– *Les dépenses pré-engagées selon l'acception retenue dans les travaux de la DREES*

Le premier périmètre retenu est celui des dépenses pré-engagées considérées dans les travaux de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Il est plus large dans l'ensemble que celui retenu par l'Insee, y compris s'agissant des études de l'Insee conduites à partir de données individuelles⁹. L'objectif principal de la DREES, dans son exploitation d'enquêtes auprès de ménages à faibles revenus, est de mesurer le degré

9. En effet, dans l'étude de l'Insee conduite par Kranklader É., Schreiber A., 2015, « Le sentiment d'aisance financière des ménages : stable au fil des générations, mais fluctuant au cours de la vie », France, *portrait social*, Insee, les remboursements d'emprunts contractés par les accédants à la propriété ont été ajoutés à la liste des dépenses pré-engagées utilisée habituellement en comptabilité nationale, suivant en cela une recommandation du rapport Quinet.

de contrainte financière qui pèse sur ces ménages et les arbitrages qu'ils sont amenés à faire au niveau de leurs dépenses.

Entrent dans le champ des dépenses pré-engagées dans le cadre des études de la DREES :

- dépenses liées au logement dont : les loyers et remboursements d'emprunts pour la résidence ; les autres charges : eau, gaz, électricité et autres combustibles utilisés dans les habitations (dépenses énergétiques / chauffage),
- services de télécommunication (abonnements internet, téléphone fixe et mobile, télévision),
- redevance télévisuelle,
- services financiers, frais bancaires et remboursements de crédits autres que ceux liés au remboursement immobilier de la résidence principale¹⁰,
- frais scolaires et universitaires (comprenant notamment la restauration scolaire ...)
- cotisations aux assurances complémentaires santé,
- cotisations aux autres assurances (habitation, responsabilité civile, famille et scolaire) hors assurance-vie.

Encadré 3 – Les postes de dépenses contraintes absents des budgets de référence

Presque tous les postes des dépenses contraintes, qu'il s'agisse du périmètre restreint à élargir, figurent dans les budgets de référence à l'exception d'un certain nombre.

C'est le cas des *remboursements de crédits* (l'hypothèse d'achats à crédit n'a pas été retenue dans la confection des budgets de référence) en dehors de ceux relatifs aux emprunts immobiliers pour la résidence principale (uniquement pour les ménages dont il est fait l'hypothèse qu'ils sont accédants à la propriété, hypothèse envisagée pour des actifs en milieu rural). Si une autre hypothèse avait été faite, celle consistant à acheter par exemple un véhicule automobile à crédit, une pratique fréquente, les mensualités de remboursement auraient été incluses dans les dépenses pré-engagées et le poids de ces dernières aurait été encore plus important.

Dans le cadre du périmètre le plus ample, celui du CNLE, les dépenses contraintes prises en compte, en supplément de celles déjà présentes dans celui défini par la DREES, sont les impôts, taxes et redevances (autres que redevance audiovisuelle déjà intégrée dans la liste de la statistique publique), le reste à charge en matière de santé, les frais de modes de garde, les frais de transport et la pension alimentaire

10. Précisément, les autres remboursements de crédits en dehors de ceux liés au remboursement de la résidence principale figurent bien dans le champ des dépenses pré-engagées dans l'étude de D'Isanto A. et Rémila N. publiée en 2016 (« Entre revenu disponible et dépenses pré-engagées : combien reste-t-il aux bénéficiaires de revenus minima garantis ? », *Les dossiers de la DREES*, n° 11, décembre), qui porte sur les modes de consommation des bénéficiaires de minima sociaux. Par contre, ces autres remboursements de crédits sont envisagés dans une liste de dépenses contraintes seulement au titre d'une définition alternative (documentée en annexe) dans les deux études de la DREES réalisées par Lelièvre M. et Rémila N., 2018, « Dépenses pré-engagées : quel poids dans le budget des ménages ? », *Les dossiers de la DREES*, n° 25, mars ; Lelièvre et Rémila, 2018, « Des inégalités de niveau de vie plus marquées une fois les dépenses pré-engagées prises en compte », *Études et résultats* n° 1055, février.

à verser¹. Dans l'ensemble, ces dépenses sont effectivement présentes dans les budgets de référence, à l'exception de la *pension alimentaire* à verser (les ménages-types envisagés pour la construction des budgets de référence sont supposés ne pas être en situation de devoir verser de telles pensions). Parmi les *impôts*, seules la taxe d'habitation et la taxe foncière sont contenues explicitement dans les budgets de référence. Sont néanmoins pris en compte, mais au niveau de la valorisation des biens et services acquis, les éventuels crédits d'impôt affectés à une consommation précise (crédit d'impôt pour un mode de garde formel hors du domicile) ou de prestations affectées à une consommation (complément mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant, par exemple). Il en va de même, de fait, de la TVA et des autres taxes à la consommation, principaux impôts acquittés par les ménages inclus dans les prix ayant servi à valoriser les paniers de biens et services permettant de calculer les budgets de référence.

1. Pour rappel, l'impôt sur le revenu, les impôts et taxes sur la résidence principale et les pensions alimentaires versées, sont des dépenses qui sont usuellement retirées du revenu pour calculer le revenu disponible. C'est ce dénominateur qui est généralement utilisé pour calculer un ratio de dépenses pré-engagées sur le revenu des ménages dans les études de la statistique publique. La part de dépenses pré-engagées selon la définition du CNLE doit cependant être rapportée au revenu total et non pas au revenu disponible. Ici, dans ce chapitre 7 le dénominateur correspond au budget de référence total, un concept hybride entre une approche par la consommation et par les revenus (Voir chapitre 8). Il peut s'interpréter comme un «revenu» pour la consommation décente.

– *La consommation contrainte au regard d'un périmètre plus large : les dépenses contraintes selon l'acception donnée par le CNLE*

Le second périmètre considéré est celui préconisé par le CNLE qui s'est inspiré du concept de dépenses pré-engagées utilisé dans les travaux de l'Insee et de la DREES, mais avec un champ sensiblement plus large. Le CNLE s'est intéressé à la question (*Encadré 4*) dans un rapport paru en 2012 *Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence - Analyse établie autour du concept de « reste à vivre »*. Ce Conseil s'est fixé notamment un objectif pragmatique d'harmonisation des pratiques d'évaluation du reste à vivre utilisées par les acteurs de l'action sociale concernés (les CCAS en particulier) sachant que les modes de calculs de solde demeurent encore aujourd'hui très hétérogènes d'un organisme à l'autre. Après avoir discuté et cherché à distinguer les notions de dépenses contraintes, dépenses nécessaires voire indispensables et dépenses pré-engagées (telles que définies par l'Insee pour ces dernières), il propose une définition et un périmètre communs des dépenses contraintes pour calculer le reste à vivre, en faisant un compromis raisonné entre les définitions officielles, développées par la statistique publique et les approches mobilisées par les acteurs sociaux. Pour ce faire, le Conseil a procédé à une revue de littérature et auditionné de nombreux acteurs (experts, statisticiens, acteurs de l'intervention sociale, représentants des administrations, ...). À la même époque, les travaux d'études de la MRIE et l'UDCCAS du Rhône et de la Métropole de Lyon consistent largement à mettre en œuvre cette approche et à étudier la situation des ménages enquêtés au regard de leurs dépenses et de leurs contraintes budgétaires.

Cette étude fait également écho aux travaux d'envergure lancés par l'Onpes sur les budgets de référence. La démarche de construction de ces budgets renvoie, d'une certaine façon, à une photo inversée puisqu'elle revient à se poser la question des dépenses minimales et donc d'un revenu minimal pour justement ne pas vivre des situations d'endettement et/ou de privations empêchant de pouvoir mener une vie décente ou participer effectivement à la vie sociale.

Encadré 4 – Une position du CNLE qui devient un mandat

Extrait du rapport du CNLE Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence - Analyse établie autour du concept de « reste à vivre », Rapport du groupe de travail du CNLE, Juin 2012, pages 11 et 12.

Si le sujet du « reste à vivre » est devenu un objectif pour l'un des deux groupes de travail mis en place en 2011 au sein du CNLE, c'est parce que le conseil avait amorcé en 2010 une réflexion critique sur la philosophie du droit public.

Consulté par Martin Hirsch, alors Haut-Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, sur le projet de décret relatif au recouvrement des indus de prestations à caractère social ou familial et d'aides personnelles au logement, le CNLE avait formulé, le 18 janvier 2010, un avis défavorable à ce projet de texte (voir annexe 2), estimant que les modalités de recouvrement des indus (hors contexte de fraude) étaient contraires à la démarche d'insertion proposée aux allocataires du RSA¹. Le conseil avait demandé que, compte tenu de la situation financière des personnes attributaires de minima sociaux, les principes de récupération des indus ainsi que de fongibilité des indus soient abandonnés à leur égard : « Le CNLE considère qu'il incombe au gestionnaire du RSA d'assumer la responsabilité du versement d'éventuels indus, sauf s'il y a une fraude avérée et grave de l'allocataire. En effet, le montant des revenus des allocataires du RSA, qui est en dessous du seuil de pauvreté, rend choquante la mise en place d'une procédure de recouvrement d'indus, si l'allocataire n'en est pas responsable. »

Pour le CNLE, demander une distinction dans les publics visés par les recouvrements d'indus n'est pas une injustice ; c'est au contraire revendiquer un degré supérieur de justice. C'est pourquoi il défendait fermement le principe de préservation d'un seuil minimal de ressources, en-deçà duquel on ne procède pas à des recouvrements d'indus, sauf s'il y a fraude avérée et grave. Le souhait du CNLE était que la philosophie des finances publiques évolue dans le sens de cette réflexion.

Malgré les objections du CNLE, le décret a été promulgué². Cependant, Martin Hirsch, souhaitant prolonger le dialogue sur les différentes pistes d'amélioration demandées par le conseil, lui a confié une mission d'expertise par un courrier du 17 mars 2010 (voir annexe 3). C'est la raison pour laquelle le CNLE a décidé de prolonger sa réflexion sur ce sujet, en en confiant le soin à un groupe de travail, dès le renouvellement des mandats de ses membres. Lors de la réunion d'installation du CNLE, le 21 décembre 2010, le président Étienne Pinte a confirmé cette attente des membres : « J'ai entendu une forte demande pour travailler sur certaines problématiques comme le reste à vivre, le niveau des minima sociaux, la situation des enfants pauvres et l'influence de cette situation sur leur parcours, l'insertion des jeunes, l'accès aux soins des personnes âgées et le financement de la dépendance... Il est important, pour être en capacité d'améliorer les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, de mieux comprendre les parcours et les raisons qui conduisent à la pauvreté, à l'échec scolaire, aux difficultés d'insertion dans le monde professionnel. Nous devons absolument y consacrer du temps. » Étienne Pinte a donc souhaité que le CNLE puisse avancer sur la notion de « reste à vivre », et en particulier réfléchisse à l'actualisation du concept en intégrant aux dépenses nécessaires les charges énergétiques, le coût de l'accès à l'internet, les loisirs et la culture... Le président a également annoncé un renforcement des collaborations avec l'Onpes et une recherche des domaines dans lesquels les deux conseils pourraient travailler ensemble. L'exploration des travaux sur la notion de « revenu minimum adéquat » en faisait partie.

1. La procédure proposée par ce décret pour la fongibilité et le recouvrement des prestations sociales définit une échelle de recouvrement en fonction des revenus des ménages, dont le seuil minimal est un prélèvement mensuel de 45 €
2. Ce projet de décret, longtemps suspendu, a finalement été promulgué le 24 janvier 2011 (décret n° 2011-99).

En commençant leurs travaux en mars 2011, les membres du groupe de travail se sont saisis du sujet « reste à vivre » sans avoir encore un périmètre d'action bien défini mais avec l'intuition qu'il y avait quelque chose à explorer à partir de cette désignation, de plus en plus courante, du budget restreint voire déficitaire de certains ménages, avant de s'engager dans une analyse des facteurs et de formuler des préconisations. Une série de domaines différents pouvaient permettre d'aborder le sujet : le « reste à vivre » peut être appréhendé sous l'angle de méthodes de calcul, de démarches qualitatives, d'un cadre juridique, d'une posture sociologique, etc. Il semblait important en particulier que le CNLE définisse clairement la dimension politique de son apport, au regard de ses missions.

L'Onpes est, quant à lui, engagé depuis 2010 dans un chantier qui vise à établir des budgets-types par catégories de ménages, pour estimer ce que devrait être leur « revenu minimal décent », une notion qui repose d'abord sur un consensus social entre experts et personnes représentatives de ménages ordinaires. Le travail de définition d'un revenu minimum décent par catégorie de ménages engagé par l'observatoire ne sera pleinement opérationnel que s'il est soutenu par un portage politique, d'où l'importance d'une articulation des travaux des deux organes.

Enfin, la liste du CNLE comporte les dépenses pré-engagées correspondant à celles retenues par la DREES auxquelles sont ajoutées d'autres dépenses jugées déjà pré-engagées ou inévitables car nécessaires (lesquelles sont signalées en rouge) :

- loyer et charges liées au logement (locatives/copropriété/maison de retraite) ;
- énergie liée au logement (chauffage, électricité) ;
- télécommunications (téléphone fixe et mobile, internet, télévision) ;
- impôts, taxes et redevances (autres que la redevance audiovisuelle déjà prise en compte) ;
- assurances (maisons, véhicule, responsabilité civile, complémentaire santé ...)
- frais liés à la santé (y compris reste à charge)
- frais liés à l'éducation (cantine, garderie, études, modes de garde...)
- les frais de cantine professionnelle
- transport (abonnements, tickets, carburant...)
- produits et services bancaires (cotisations mensuelles, remboursement des crédits immobiliers et des crédits à la consommation)
- pension alimentaire à verser.

L'ajout le plus important, au regard des dépenses disponibles dans la base de données des budgets de référence, correspond aux frais liés aux transports. Leur prise en compte est justifiée par le CNLE pour plusieurs raisons. D'abord, en raison du caractère fondamental du droit à la mobilité. Que ce soit au moyen de transports collectifs ou individuels, la mobilité fait partie des services jugés « essentiels »¹¹. C'est également l'avis de la Commission européenne, comme le souligne le CNLE, qui considère aussi les transports (ainsi d'ailleurs que les services bancaires, les services postaux et les télécommunications) comme des services essentiels.

11. Saglio P. et Chosson A., 2010, Rapport de la mission « Transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation », Ministère de l'Écologie, janvier.

Par ailleurs, à partir d'une évaluation empirique des dépenses contraintes au moyen de calcul d'élasticités-prix à court terme, l'Insee a conclu également à la « nature contrainte » d'une partie des dépenses de transport, en particulier les déplacements domicile-travail (*Encadré 2*). Une analyse des élasticités-prix réalisée non plus au niveau macroéconomique mais à l'échelle des ménages montre que les ménages utilisant leur propre véhicule pour se déplacer jusqu'à leur lieu de travail sont de fait très contraints sur ce point : leur demande apparaît peu sensible à une hausse du prix du carburant, moins que pour les ménages ne l'utilisant pas à cet effet¹². Dans l'idéal, il serait utile de pouvoir opérer des distinctions selon le caractère plus ou moins contraint des déplacements, en ne retenant qu'une partie des frais de transports, ceux correspondant aux déplacements domicile-travail ou domicile-école. Pourtant, le rapport Quinet de 2008 n'a pas retenu cette possibilité au motif que :

- « même dans le cas où il serait techniquement possible de séparer les dépenses de transport selon leur objet, les dépenses de transport pour raison professionnelle seraient encore pour partie arbitrées, un mode de transport plus cher permettant éventuellement un trajet plus rapide ou plus confortable ».
- « La part des abonnements dans les transports par rail est trop faible pour considérer l'ensemble de ces dépenses comme non arbitrables à court terme. Ne pas retenir dans le champ des dépenses pré-engagées les dépenses de transport conduit également à exclure les dépenses de carburant, qui pourraient être considérées comme des dépenses inévitables, mais qui ne donnent pas lieu à un engagement ou un abonnement ».

Toutefois, face à l'insistance de certains membres de la commission présidée par Alain Quinet rappelant la part significative prise dans le budget des ménages de la composante pré-engagée des dépenses de transport, le rapport conclut qu'un « choix alternatif serait de les inclure, du moins en partie », comme par exemple les dépenses de service de transport (non compris les achats de carburant).

À signaler l'étude de la DREES (Lelièvre et Rémila, 2018)¹³ qui, comparant plusieurs listes de dépenses pré-engagées alternatives, chiffre la partie contrainte du budget des ménages selon la définition du CNLE. Cette part avoisine 44 % du revenu total des ménages contre plus ou moins un tiers du revenu disponible pour les autres définitions de dépenses pré-engagées.

Enfin, la liste de dépenses contraintes proposées par le CNLE en 2012, organisée principalement autour de deux composantes (pré-engagée et nécessaire difficilement ajustable) se rapproche de la classification récente de l'Insee (*Encadré 5*). Par rapport à cette catégorisation de la statistique publique, il manque dans le champ du CNLE surtout les dépenses alimentaires mais que l'on se propose d'inclure dans le périmètre suivant.

12. Clerc M., Marcus V., 2009, « Élasticités-prix des consommations énergétiques des ménages », *Document de travail*, G 2009/08, Direction des Études et Synthèses Économiques, Insee, septembre.

13. Lelièvre M. et Rémila N., 2018, « Dépenses pré-engagées : quel poids dans le budget des ménages ? », *Les dossiers de la DREES*, n° 25, mars.

Encadré 5 – Le classement de l'Insee des dépenses pré-engagées et des dépenses plus ou moins inévitables

L'étude de l'Insee publiée en 2020 ouvre des perspectives de catégorisation intéressantes identifiant trois classes de dépenses :

- les dépenses pré-engagées composées essentiellement des dépenses de logement et frais associés (eau, électricité et autres charges courantes), des assurances et services financiers (hors assurance-vie),
- les dépenses peu compressibles difficilement arbitrables à court terme car répondant à des besoins essentiels comprennent les dépenses alimentaires, de santé, d'éducation, de transport (services de transport, carburants),
- les dépenses compressibles plus arbitrables et plus sensibles aux évolutions de revenu.

Source : Accardo J., Billot S., 2020. « Plus d'épargne chez les plus aisés, plus de dépenses contraintes chez les plus modestes » - Insee Première - N° 1815 / Septembre.

– *Un périmètre des dépenses contraintes élargi aux dépenses d'alimentation, poste de première nécessité*

Le troisième périmètre examiné est le plus ample : partant de celui arrêté par le CNLE, il s'étend aux dépenses d'alimentation. Plusieurs arguments légitiment le classement du poste Alimentation (nourriture et boissons) dans les dépenses contraintes :

- Au sens commun et dans le vécu des ménages (notamment de ceux appartenant aux catégories populaires), l'alimentation diffère des autres biens de dépenses courantes par son caractère incontournable et non reportable. Par exemple, se contenter de vêtements usagés ou vieux que l'on ne va pas renouveler, ne pose pas de problème majeur, du moins pas dans l'immédiat. Il n'en va pas de même avec l'alimentation qui apparaît comme un bien nécessaire à court terme, non arbitrable avec d'autres consommations au moins jusqu'à une quantité minimale, sauf à remettre en cause l'intégrité physique et mentale des individus. L'alimentation, au moins pour une quantité minimale, ne peut pas aussi aisément que certaines dépenses courantes comme l'habillement, les vacances ou l'équipement du logement, faire l'objet de report, de non-renouvellement ou de privations. La nature nécessaire et inévitable de l'alimentation par rapport à d'autres dépenses courantes (habillement, mobilier, loisirs...) est à mettre en lien avec la fréquence plus élevée d'achats d'éléments du poste Alimentation comparativement à d'autres dépenses courantes qui ont une périodicité plus espacée (pluri-mensuelle, annuelle ou pluriannuelle), ces dernières permettant de dégager davantage de marges de manœuvre sous la forme de report ou de non-renouvellement (voir la section suivante).
- Du point de vue de la théorie des besoins humains, l'alimentation se distingue des autres postes de consommation en raison de ses liens directs avec la santé (et la vie). Dans la littérature théorique sur le bien-être, la « santé » correspond à un besoin essentiel. Dans leur travail visant à établir une théorie des besoins humains, Doyal et Gough proposent

un modèle hiérarchisé¹⁴ des besoins humains dans lequel ils considèrent deux besoins fondamentaux : la santé (*physical health*) est l'un d'eux, à côté de l'autonomie (*autonomy*), la satisfaction de ces deux besoins fondamentaux passant par la réalisation de besoins intermédiaires (second niveau) pour lesquels il est nécessaire de disposer de ressources particulières (troisième niveau plus concret des *need satisfiers*)¹⁵. Or l'alimentation a en effet un rapport direct et immédiat avec la santé, voire la survie. Les travaux ont démontré qu'elle constitue en effet un des déterminants sociaux majeurs de la santé¹⁶. Secondairement, les travaux montrent en outre que l'impact différencié selon les catégories sociales de l'alimentation sur la santé ne tient pas à la quantité de nourriture en soi - puisque les apports en énergie et en macronutriments (glucides, lipides, protéines) sont accessibles à faible coût en particulier les aliments riches énergétiquement - mais à leur qualité et à leur diversité - les aliments les plus nutritifs (et les moins chargés en acides gras et en sucre) étant plus coûteux et davantage accessibles aux classes sociales favorisées¹⁷. Ce constat qu'une alimentation suffisamment nutritive et diverse est absolument nécessaire pour la santé, légitime ainsi en retour la nécessité (pour mener une vie décente) non seulement un accès à une certaine quantité d'aliments (qui peut être obtenu par un nombre de calories par jour, réparties entre macronutriments) mais aussi un accès à la qualité nutritionnelle et à une nourriture variée.

- Les travaux empiriques permettent, au moins partiellement, de considérer l'alimentation comme contrainte. Les calculs d'élasticités-prix à court terme réalisés par l'Insee (Encadré 2) ont conduit à conclure à « *la nature contrainte* » d'une part des biens alimentaires, mais sans qu'il soit possible avec les données disponibles de les distinguer précisément parmi les différentes catégories de biens alimentaires. On peut aussi faire l'hypothèse que cette part contrainte des biens alimentaires va être d'autant plus élevée que les revenus sont faibles. Les frais consacrés à l'alimentation sont alors concentrés sur l'essentiel, sur ce qui n'est pas réellement arbitrageable ou interchangeable avec d'autres dépenses. Il est probable que des élasticités-prix calculés sur les seuls ménages à bas revenus permettraient de conclure à une part encore plus contrainte des biens alimentaires. Inversement, du côté des ménages à revenus élevés, la part des biens alimentaires ayant une nature contrainte serait certainement plus faible. Nous situant au niveau de ménages disposant du minimum nécessaire pour mener une vie décente, il n'est dès lors pas incohérent d'inclure l'alimentation en tant que dépense contrainte au niveau des budgets de référence.

14. Les analyses de Doyal et Gough sont souvent présentées comme fournissant une « liste » de besoins. Cependant, un de leur principal apport est de fournir non pas une simple liste mais un modèle *hiérarchisé* des besoins humains où la santé occupe la première place. Les deux besoins fondamentaux (primordiaux) identifiés sont la santé physique et l'autonomie personnelle, l'autonomie personnelle impliquant, entre autres, une bonne santé mentale.

15. Pour une discussion sur cette question voir Concialdi P., 2014, « Les Budgets de Référence : un nouveau repère dans le débat social », *La Revue de l'Ires* n° 82, 3-36, 2014/3.

16. INSERM, 2014, *Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique : une expertise collective de l'Inserm*.

17. Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, 2017, « *Évolution des habitudes et modes de consommation, de nouveaux enjeux en matière de sécurité sanitaire et de nutrition* », troisième étude individuelle nationale des consommations alimentaires (INCA 3), ANSES, juillet.

- Certains usages tendent à confirmer le caractère contraint, au moins pour partie, de l'alimentation. Par exemple, dans ses travaux sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux par rapport à celles des autres ménages, la DREES examine également un revenu arbitrageable (revenu disponible diminué des dépenses pré-engagées) auquel sont déduites les dépenses d'alimentation, dépenses pourtant non formellement pré-engagées¹⁸. Ce faisant, ces études tiennent compte du fait que les dépenses d'alimentation sont des biens de « première nécessité », des dépenses incontournables et incompressibles (à court terme et au moins jusqu'à un niveau minimum, ce qui correspond assez à la situation des budgets de référence). Considérant aussi que, au moins en partie, elles sont moins arbitrageables que les autres dépenses courantes et, pour ces raisons, elles ont une nature beaucoup plus contrainte.

Autre exemple d'usage, celui des permanences sociales des administrations venant en aide aux personnes endettées qui, dès lors qu'elles cherchent à estimer la capacité de remboursement des ménages, retirent un forfait alimentaire au reste à vivre¹⁹.

Pour rappel, la réglementation qui encadre les pratiques des commissions de surendettement prévoit que « le montant des remboursements [des dettes] résultant de l'application des articles L. 331-6, L. 331-7 ou L. 331-7-1 est fixé, dans des conditions précisées par décret, par référence à la quotité saisissable du salaire telle qu'elle résulte des articles L. 3252-2 et L. 3252-3 du code du travail, de manière à ce qu'une partie des ressources nécessaire aux dépenses courantes du ménage lui soit réservée par priorité. Cette part de ressources ne peut être inférieure, pour le ménage en cause, au montant forfaitaire [Le revenu de solidarité active] mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles. Elle intègre le montant des dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité, de garde et de déplacements professionnels ainsi que les frais de santé » (Code de la consommation - Article L331-2 (abrogé)).

Pourtant en 2008 la Commission Quinet n'a pas retenu, même en partie, le poste Alimentation dans le champ des dépenses contraintes « car considérer toutes les dépenses d'alimentation comme contraintes apparaît peu crédible, les consommateurs ayant la possibilité de choisir des produits de qualité et de prix variés ».

Les travaux des sciences sociales montrent que ces choix possibles sont très limités pour les populations qui ne sont pas aisées. Aussi, reprenant les arguments de la DREES, ainsi que la toute récente classification de l'Insee, l'exercice empirique mené ici pour identifier la composante contrainte des budgets de référence, augmentée de l'alimentation décente et rien de plus, fait sens.

18. Voir l'étude de la DREES sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux (D'Isanto et Rémila, 2016) et celle conduite par (Lelièvre et Rémila, 2018) toutes deux déjà citées.

19. Perrin-Heredia A., 2017 « Budgets de familles pauvres et comptabilité administrative », *Réalités familiales*, n° spécial Familles et argent.

Périodicité de la dépense : un paramètre illustratif de l'intensité de la contrainte

La notion des dépenses pré-engagées comporte en elle-même une dimension implicite liée à la contrainte : la périodicité. Surtout lorsqu'elle est répétée et à termes rapprochés. Dans ce cas, elle renvoie à la pression budgétaire associée à la régularité de l'échéance à laquelle les personnes ne peuvent se soustraire. Ces dépenses « à caractère contractuel et/ou difficilement renégociables à court terme, réglées en début de mois avant tout arbitrage en matière de dépenses courantes », sont surtout celles qui font l'objet de paiements à échéances régulières et obligatoires, par exemple sous la forme de loyers ou de factures (fréquemment mensuelles) et/ou d'un prélèvement automatique régulier. Il est donc assez logique de vouloir rapprocher le caractère pré-engagé ou plus généralement contraint des dépenses avec leur caractère périodique.

Pourtant, le rapport Onpes 2014-2015 sur les budgets de référence interroge la pertinence d'une présentation mensualisée des budgets de référence du fait que les dépenses qui les composent ne sont pas forcément « mensuelles » car elles comportent d'autres périodicités, notamment plurimensuelles, annuelles, pluriannuelles, voire très irrégulières. En effet, la part des dépenses annuelles ou pluriannuelles dans le budget global mensualisé des ménages des villes moyennes de 2015 est relativement importante, pouvant atteindre jusqu'à 40 %. Ainsi, les dépenses à effectuer tous les mois n'excèdent pas 60 % du total du revenu minimum décent pour participer à la vie sociale. La notion de budget mensualisé telle que retenue dans la méthodologie d'élaboration des budgets de référence n'est donc pas toujours celle qui correspond au plus près à l'expérience quotidienne du « budget à sortir chaque mois » vécue par les ménages. Le rapport conclut qu'il s'agit toutefois « d'une piste de réflexion pour analyser les comportements de consommation des ménages et leurs modes d'ajustement aux contraintes budgétaires qui pèsent sur eux » et que « les dépenses qui reviennent le moins fréquemment sont, de fait, celles sur lesquelles les ménages peuvent - ou sont contraints de - dégager quelques marges de manœuvre, dans la mesure où il est possible, dans une certaine limite, de retarder le renouvellement de certains équipements usagés. Cette hypothèse pourrait être explorée dans des travaux futurs ».

Dans cette étude, il est donc proposé de revenir sur la périodicité des dépenses qui forment les budgets de référence pour tester l'hypothèse selon laquelle les dépenses à fréquence annuelle ou pluriannuelle ne sont pas aussi contraintes que les autres et que compte tenu de leur périodicité longue, elles peuvent dans une certaine mesure faire l'objet de privations, par exemple, sous la forme de renoncement (loisirs, vacances...), de report ou encore de non-renouvellement s'agissant de biens amortis sur une longue période (vêtements, équipements de la maison...).

Les budgets de référence sous dépenses contraintes : présentation des résultats

Les développements qui suivent présentent une comparaison des résultats de la partie contrainte des budgets de référence selon les territoires et la configuration familiale.

Les dépenses contraintes selon l'acception plus extensive du CNLE représentent une part largement majoritaire des budgets de référence, proche de 60 %

Si l'on s'en tient au **périmètre plus restreint**, celui de la statistique publique, les dépenses contraintes ainsi délimitées correspondent en moyenne à 40 % (entre 29 % et 49 %) du budget de référence des locataires en Métropole du Grand Paris et à 37 % (de 29 % à 51 %) en ville moyenne²⁰ (Compléments statistiques, tableaux A1 à A3). En rural, la proportion est plus faible : 31 % en moyenne (de 22 % à 41%) pour des statuts d'occupation du logement différents (accession, propriété, parc social). À titre informatif, ces résultats sont du même ordre de grandeur que la part des dépenses pré-engagées, dans le total de la consommation finale des ménages (34 % en 2018 en comptabilité nationale). Mesurée sur données individuelles à partir de l'enquête budget de famille de l'Insee, la part de ces dépenses dans le revenu disponible des ménages est de 39 % pour les « ménages modestes non pauvres²¹ » et de 31 % pour les « classes moyennes »²². Elle tend à diminuer à mesure que les niveaux de vie augmentent.

Compte tenu de leur structure, ces dépenses contraintes au périmètre plus étroit reflètent surtout le poids du poste Logement dans le budget de référence des ménages en location, puisqu'il totalise 85 % en moyenne de l'ensemble des dépenses contraintes en Métropole du Grand Paris et en ville moyenne. Il occupe une place un peu moins importante lorsqu'il s'agit du parc social (2 à 4 points de moins mais 4 points de plus dans le parc privé de la grande métropole parisienne plus cher qu'en ville moyenne). Rappelons, qu'en ville, et plus encore dans l'agglomération de Paris, ce poste de dépense dédié au logement figure en tête de l'ensemble des postes de dépenses du budget de référence (Voir chapitres 3, 4 et 5). En rural, la part moindre du poste Logement dans les dépenses contraintes (79 %) s'explique par la présence de retraités propriétaires dont les frais se limitent au paiement des charges courantes tandis que dans ce territoire les dépenses pour la garde des enfants en bas âge constituent le premier poste de dépenses du budget de référence des familles monoparentales et non pas le logement.

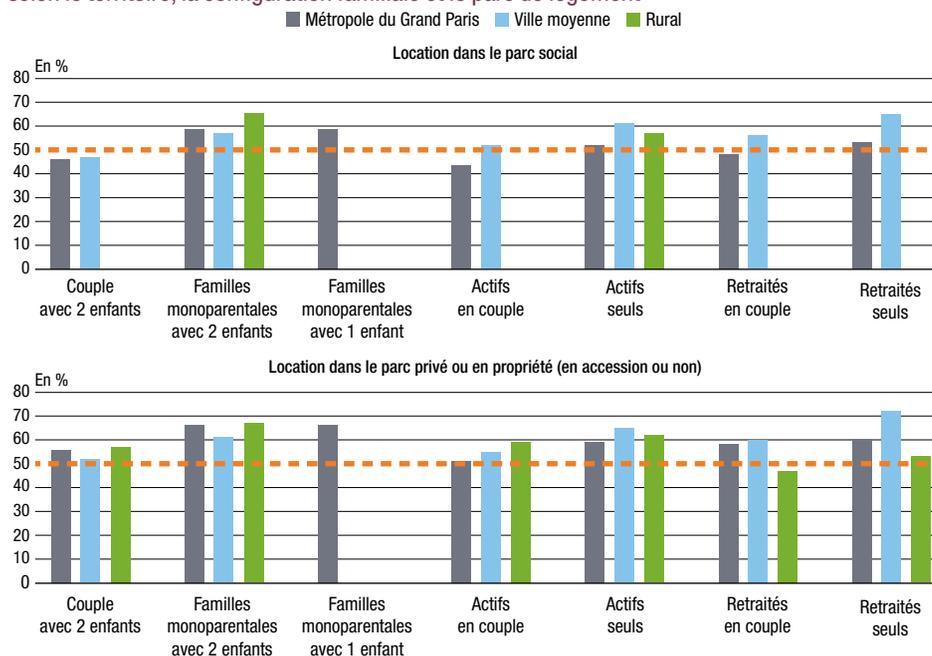
Sur un **périmètre plus large**, les dépenses contraintes au sens du CNLE représentent bien plus de la moitié du budget de référence (*Graphique 1*). Cette proportion varie selon le parc locatif, la configuration familiale et le territoire : 55 % du budget de référence des locataires en Métropole du Grand Paris, 58 % en milieu rural et 59 % en ville moyenne. Sans surprise, c'est dans le parc privé, compte tenu du poids pris par le logement dans les dépenses contraintes, que la part du budget contraint est la plus importante (environ 60 % du budget de référence contre environ 51% en Métropole du Grand Paris et 56 % en ville moyenne dans le parc social). Il atteint même 72 % pour les retraités isolés en ville moyenne (du fait de la présence d'une chambre d'ami dans cette localité) et près de 65 % pour une personne seule d'âge actif (ville moyenne).

20. Seulement dans le cas des retraités, il a été envisagé le statut de propriétaire non accédant en Métropole du Grand Paris et en ville moyenne, non repris dans cette analyse.

21. Selon la DREES, les ménages aux ressources modestes mais non pauvres sur un plan monétaire correspondent aux ménages dont le niveau de vie est compris entre le seuil de pauvreté fixé à 60 % du niveau de vie médian de la population de France métropolitaine et la limite supérieure du 4^e décile de la distribution des niveaux de vie.

22. Lelièvre M., Rémila N., 2018 (déjà citée).

Graphique 1 – Part des dépenses contraintes (CNLE) dans les budgets de référence selon le territoire, la configuration familiale et le parc de logement



Note → Les résultats sont difficilement comparables entre les territoires ruraux et urbains en raison de choix retenus par les groupes de consensus en matière de statut d'occupation du logement différents d'un territoire à l'autre (Voir chapitres 3 à 5). Les comparaisons portent sur la situation des locataires en ville et pour les isolés avec ou sans enfant en milieu rural (location dans le parc social). En territoire rural, les actifs sont accédants et les retraités propriétaires de leur logement. La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (filles) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (filles).

Source → Calculs réalisés par Antoine Math (Ires) à partir des budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

Les dépenses contraintes supplémentaires considérées par le CNLE, par rapport au périmètre plus limité retenu par la statistique publique, rajoutent plus ou moins un quart de budget de référence en plus en milieu rural ainsi qu'en ville moyenne pour une majorité de configurations familiales et moins d'un cinquième dans certains cas (*Tableaux 2 et 3*). Par contre, en Métropole du Grand Paris elles représentent une fraction nettement moins élevée : entre 11% et 14 % de budget de référence en supplément pour la plupart des ménages (à l'exception des parents isolés) (*Tableau 1*). Cela provient du fait que les groupes de consensus parisiens et franciliens ont choisi comme moyen de mobilité « décent » les transports en commun (excepté pour les monoparents avec enfants en bas âge), particulièrement développés dans ce territoire très urbain, mais pas l'option d'un véhicule individuel retenue en milieu rural pour chaque adulte et en ville moyenne (un seul par couple). Car en effet, les dépenses de transport composent l'essentiel des suppléments de dépenses sous contrainte (sauf pour les familles monoparentales). La situation des parents isolés apparaît comparativement singulière en raison de la place qu'occupent au sein de leurs dépenses contraintes supplémentaires les dépenses dédiées aux modes de garde des enfants en bas âges qu'elles doivent supporter.

Tableau 1 – Part des dépenses contraintes selon la définition de la DREES et du CNLE en Métropole du Grand Paris

	En %				
	Dépenses contraintes – Périmètre DREES	Dépenses contraintes supplémentaires (CNLE)	Dépenses des transports	Dépenses contraintes – Périmètre CNLE	Dépenses à périodicité mensuelle – Périmètre CNLE
	En % du budget de référence	En % du budget de référence	En % du total des dépenses supplémentaires	En % du budget de référence	En % du total des dépenses contraintes
Actifs en couple avec 2 enfants Parc social	33	13	62	46	89
Actifs en couple avec 2 enfants Parc privé	45	11	57	56	90
Familles monoparentales avec 2 enfants Parc social	32	26	52	58	78
Familles monoparentales avec 2 enfants Parc privé	45	21	50	66	82
Familles monoparentales avec 1 enfant Parc social	33	25	61	58	75
Famille monoparentale avec 1 enfant Parc privé	45	21	61	66	80
Actifs en couple sans enfant Parc social	29	14	80	43	92
Actifs en couple sans enfant Parc privé	38	13	80	51	93
Actifs seuls Parc social	39	13	77	52	77
Actifs seuls Parc privé	48	11	77	59	84
Retraités en couple Parc social	34	14	72	48	91
Retraités en couple Parc privé	46	12	72	58	91
Retraités seuls Parc social	40	13	71	53	88
Retraités seuls Parc privé	49	11	71	60	90

Note → Sont considérées ici les situations pour les locataires du parc social ou privé. La famille monoparentale comporte soit deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille), soit un enfant de 7 ans ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Source → Calculs réalisés par Antoine Math (Ires) à partir des budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

Tableau 2 – Part des dépenses contraintes selon la définition de la DREES et du CNLE en ville moyenne

	En %				
	Dépenses contraintes – Périmètre DREES En % du budget de référence	Dépenses contraintes supplémentaires (CNLE) En % du budget de référence	Dépenses des transports <i>En % du total des dépenses supplémentaires (CNLE)</i>	Dépenses contraintes – Périmètre CNLE En % du budget de référence	Dépenses à périodicité mensuelle – Périmètre CNLE En % du total des dépenses contraintes
Actifs en couple avec 2 enfants Parc social	29	18	74	47	78
Actifs en couple avec 2 enfants Parc privé	35	17	74	52	78
Familles monoparentales avec 2 enfants Parc social	31	26	51	57	78
Familles monoparentales avec 2 enfants Parc privé	38	23	51	61	79
Couples sans enfant Parc social	29	23	79	52	73
Couples sans enfant Parc privé	34	21	79	55	75
Actifs seuls Parc social	35	26	80	61	68
Actifs seuls Parc privé	41	24	80	65	72
Retraités en couple Parc social	37	19	74	56	75
Retraités en couple Parc privé	43	17	74	60	78
Retraités seuls Parc social	43	21	78	64	72
Retraités seuls Parc privé	51	21	77	72	75

Note → Sont considérées ici les situations pour les locataires du parc social ou privé. La famille monoparentale comporte soit deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille), soit un enfant de 7 ans ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Source → Calculs réalisés par Antoine Math (Ires) à partir des budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

Tableau 3 – Part des dépenses contraintes selon la définition de la DREES et du CNLE en milieu rural

	En %				
	Dépenses contraintes - Périmètre DREES En % du budget de référence	Dépenses contraintes supplémentaires (CNLE) En % du budget de référence	Dépenses des transports En % du total des dépenses supplémentaires (CNLE)	Dépenses contraintes – Périmètre CNLE En % du budget de référence	Dépenses à périodicité mensuelle - Périmètre CNLE En % du total des dépenses contraintes
Actifs en couple avec 2 enfants Accédants à la propriété	32	25	82	57	64
Familles monoparentales Accédants à la propriété	27	40	36	67	72
Familles monoparentales Parc social	25	40	37	65	76
Couples sans enfant Accédants à la propriété	36	23	82	59	70
Actifs seuls Accédants à la propriété	41	21	77	62	67
Actifs seuls Parc social	35	22	88	57	69
Retraités en couple Propriétaires	22	25	78	47	61
Retraités seuls Propriétaires	28	25	78	53	51

Note → Sont considérées ici les situations pour les propriétaires accédants (Actifs) ou propriétaires (retraités). Seuls les actifs isolés avec ou sans enfants sont locataires du parc social. La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) : le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Source → Calculs réalisés par Antoine Math (Ires) à partir des budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

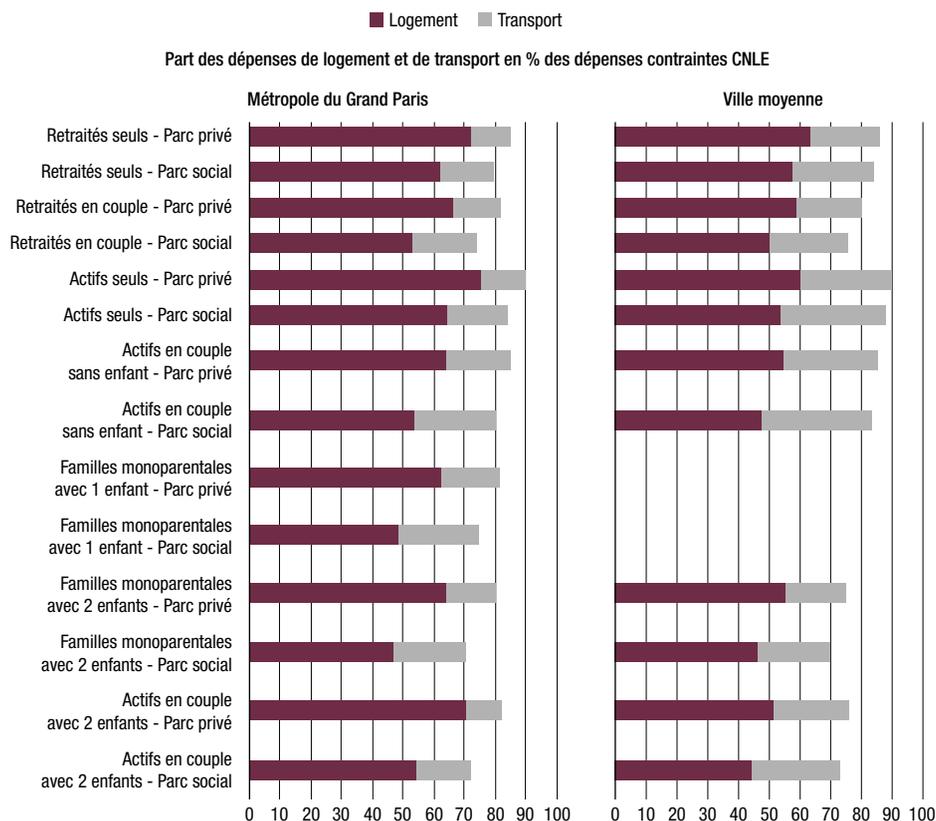
Le logement et les transports composent l'essentiel des dépenses contraintes élargies (CNLE)

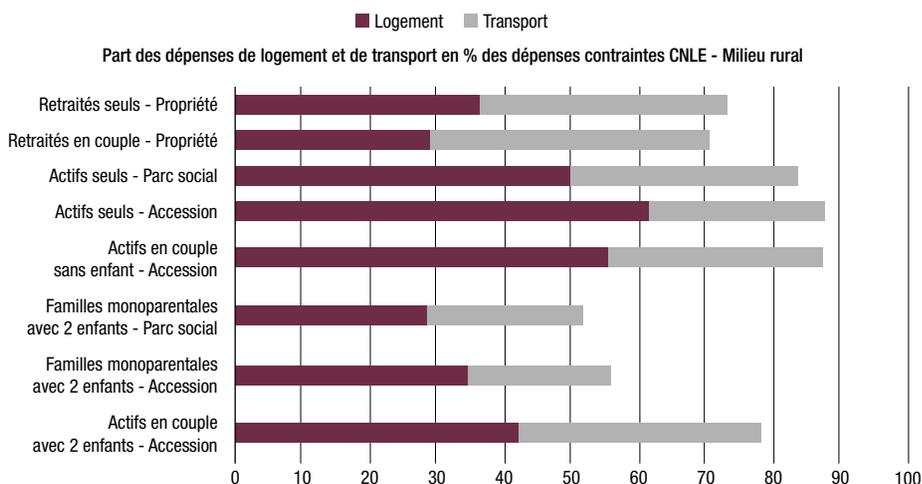
En résumé, les dépenses pour se loger et pour les transports concentrent près de 80 % des dépenses contraintes (définies par le CNLE) en ville et les trois quarts en rural (*Graphiques 2*). Mais elles se situent généralement au-delà de ces ordres de grandeur s'il s'agit de locataires du secteur privé (jusqu'à 90 % pour les actifs isolés résidant en ville).

Le logement reste le premier poste budgétaire sous contrainte : plus ou moins la moitié des dépenses contraintes selon le parc locatif du logement, le statut de l'occupant, le type de ménage et le territoire, des paramètres sensibles au coût du logement. Plus généralement, les écarts relèvent des choix de consommation retenus par les groupes de consensus pour constituer les budgets de référence, auquel s'ajoute la valorisation variable d'un lieu

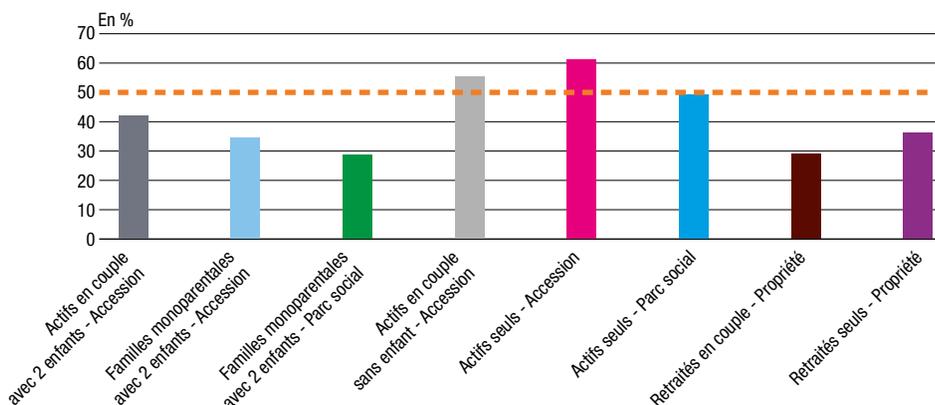
à l'autre. À cet égard, plus le territoire est urbain et plus le logement occupe une place prépondérante dans le budget contraint. À l'inverse, plus on s'éloigne de la ville et plus le poids des transports va s'accroître (pour rappel, usage d'une voiture individuelle pour chaque adulte en rural) ainsi que celui d'autres dépenses plus spécifiques à certaines familles en lien avec la rareté des services publics (recours à l'assistance maternelle en milieu rural).

Graphique 2 – Part des dépenses de logement et de transport en % des dépenses contraintes au sens du CNLE en Métropole du Grand Paris, en ville moyenne et en milieu rural





Part des dépenses de logement (Accession ou propriété / parc social) en % des dépenses contraintes CNLE - Milieu rural



Note → En ville, sont considérées les situations pour les locataires du parc social ou privé. En rural, il s'agit des situations pour les propriétaires accédants (Actifs) ou propriétaires (retraités). Dans ce territoire, seuls les actifs isolés avec ou sans enfants sont locataires du parc social. La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille). En Métropole du Grand Paris, il est aussi envisagé la famille monoparentale avec un enfant (7 ans).

Source → Calculs réalisés par Antoine Math (Ires) à partir des budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

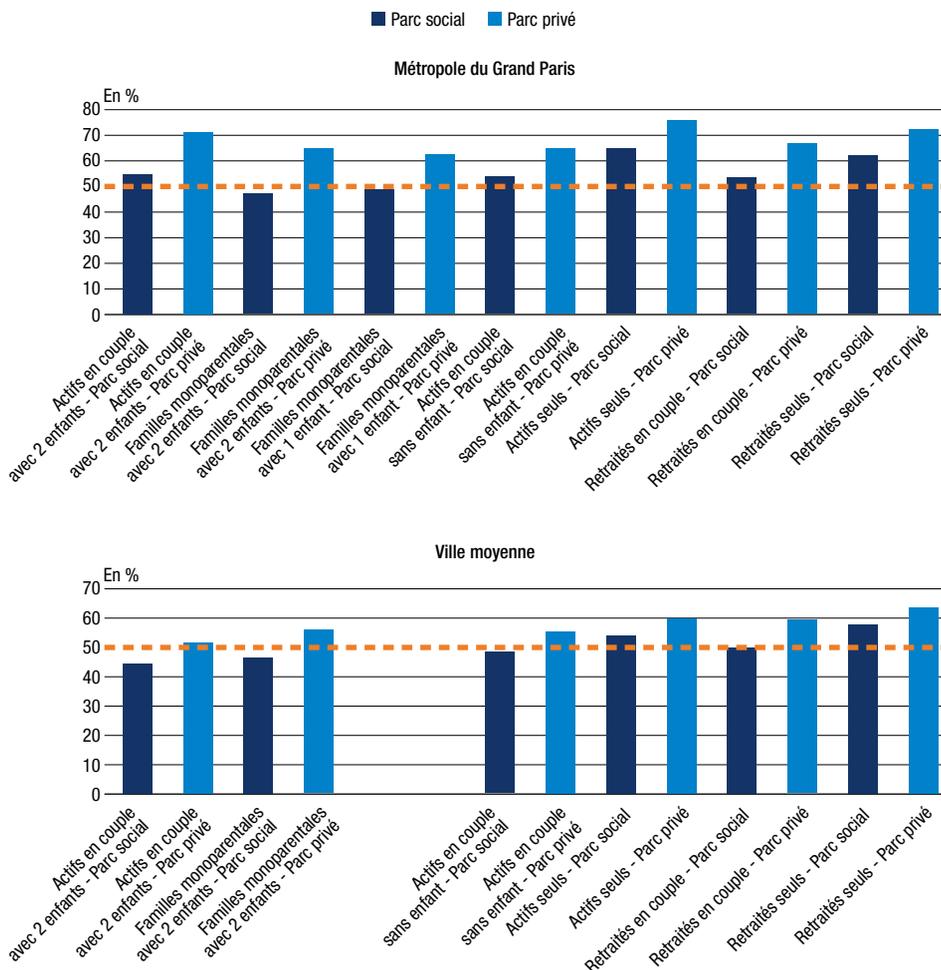
Le logement reste le premier poste de dépenses contraintes définies par le CNLE

Le poste Logement pèse davantage en Métropole du Grand Paris (environ 61 % des dépenses contraintes au sens du CNLE) qu'en ville moyenne (près de 54 %) ou qu'en milieu rural (autour de 42%) plus difficilement comparable aux autres territoires (*Graphique 3*). Cette différence reflète surtout le coût du logement nettement plus élevé dans la grande agglomération parisienne que dans les deux autres lieux examinés.

En milieu rural, le poids du logement est plus faible car la voiture tient une place relativement plus grande dans le budget contraint du fait de l'impératif, pour chaque adulte du ménage, de disposer d'un véhicule pour se déplacer, besoin ayant été défini par les groupes de consensus lors de l'élaboration des budgets de référence. Dans ce territoire, le poste consacré au logement pèse nettement moins pour les retraités (plus ou moins un tiers des dépenses contraintes), puisqu'ils sont propriétaires sans aucune charge de remboursements d'emprunts immobiliers (choix des groupes de consensus ruraux), ainsi que pour les familles monoparentales astreintes au paiement d'autres dépenses conséquentes qui pèsent lourd dans le budget de référence comme celles qui financent l'assistante maternelle (mode de garde privilégié dans ce territoire en regard de la raréfaction des accueils collectifs).

Le poids des dépenses de transport atteint pratiquement un tiers des dépenses contraintes en rural. Dans les centres urbains, où les transports en commun sont plus denses (lesquels sont pris en compte dans les besoins définis par les groupes), la part des dépenses destinées à la mobilité représente un peu plus d'un quart du budget sous contrainte en ville moyenne et à peine un cinquième en Métropole du Grand Paris.

Graphique 3 – Part des dépenses de logement en % des dépenses contraintes au sens du CNLE en Métropole du Grand Paris et en ville moyenne



Note → Sont considérées ici les situations pour les locataires du parc social ou privé. La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (filles) : le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (filles). En Métropole du Grand Paris, il est aussi envisagé la famille monoparentale avec un enfant (7 ans).

Source → Calculs réalisés par Antoine Math (Ires) à partir des budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

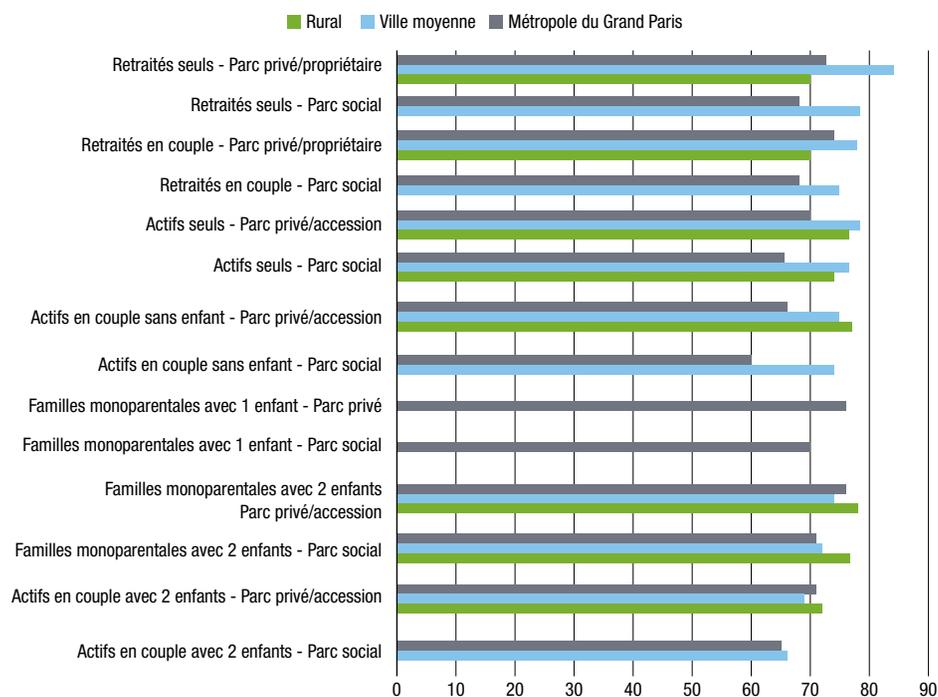
Avec l'alimentation, la composante budgétaire sous contrainte au sens du CNLE s'étend à plus ou moins les trois quarts des budgets de référence

Sur un périmètre encore plus large, étendu cette fois-ci aux dépenses alimentaires (nourriture et boissons), il est logique de trouver des ordres de grandeurs plus élevés. Ainsi, les dépenses contraintes (CNLE) avec le poste Alimentation représentent entre 60 % à 76 % des budgets

de référence en Métropole du Grand Paris, de 66 % à 84 % en ville moyenne et entre 70 % à 78 % en zones rurales (*Graphique 4*). L'alimentation rajoute à la contrainte ainsi définie entre 14 et 16 points de budget de référence en moyenne.

Deux constats méritent d'être signalés. D'une part, l'ajout du poste Alimentation réduit les écarts de proportions de dépenses contraintes en pourcentage des budgets de référence entre types de ménage. D'autre part, le poids qu'elles représentent en part de budget de référence est pratiquement le même quel que soit le territoire, soit entre un dixième et un cinquième du budget de référence en fonction de la taille du ménage et du prix, variable selon la localité et le type d'approvisionnement/distribution retenu par les groupes (Voir chapitres 3, 4 et 5).

Graphique 4 – Part des dépenses contraintes (CNLE) élargies à l'alimentation (nourriture et boissons) en % des budgets de référence selon le territoire, la configuration familiale et le parc de logement



Note → En ville, sont considérées les situations pour les locataires du parc social ou privé. En rural, il s'agit des situations pour les propriétaires accédants (Actifs) ou propriétaires (retraités). Dans ce territoire, seuls les actifs isolés avec ou sans enfants sont locataires du parc social. La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille). En Métropole du Grand Paris, il est aussi envisagé la famille monoparentale avec un enfant (7 ans).

Source → Calculs réalisés par Antoine Math (Ires) à partir des budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

La plupart des dépenses contraintes doivent être acquittées tous les mois

Le croisement du caractère contraint des dépenses avec leur fréquence d'achat constitue un indicateur de tension éclairant pour appréhender la pression budgétaire qui s'exerce au quotidien.

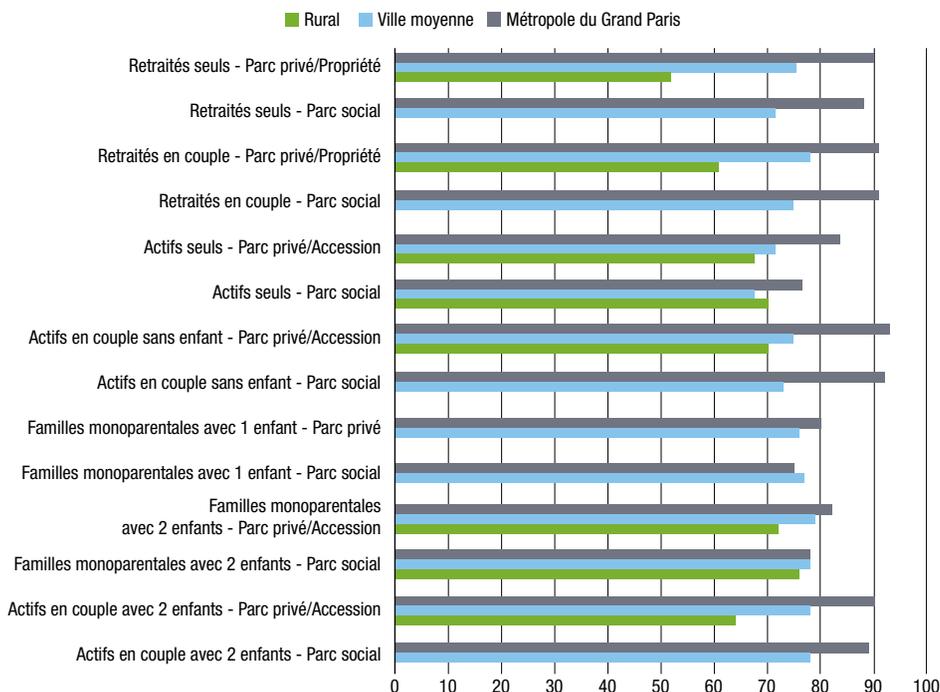
Les résultats révèlent que les dépenses contraintes, quel que soit leur périmètre, sont majoritairement des dépenses qui doivent être « sorties » régulièrement chaque mois. Cela se vérifie particulièrement pour le périmètre le plus restreint, celui retenu dans les travaux de la statistique publique (en moyenne environ 70 % des dépenses contraintes en rural, 83 % en ville moyenne et 88 % en Métropole du Grand Paris). En effet, ces dépenses contraintes y sont alors surtout constituées des frais liés au logement, dont la majeure partie présente une périodicité mensuelle.

Ce constat demeure avec les autres champs de dépenses contraintes examinés, que ce soit celui retenu par le CNLE (élargi notamment aux frais de transports et aux modes de garde des jeunes enfants) ou celui qui englobe également les dépenses d'alimentation (environ deux tiers des dépenses contraintes en rural, trois quart en ville moyenne et près de neuf dixième en Métropole du Grand Paris) (*Graphique 5*).

La part des dépenses contraintes à périodicité mensuelle est donc plus importante en ville, et en particulier dans la Métropole du Grand Paris (de 75 % à 93 % selon la configuration familiale pour les périmètres CNLE ou élargi à l'alimentation), en lien avec la cherté des loyers. Du fait de l'importance prise par le budget Transports constitué en grande partie au financement de la mobilité motorisée via la voiture, le milieu rural affiche la proportion de dépenses contraintes à fréquence mensuelle la plus faible comparativement aux autres territoires. Les résidents ruraux, n'étant pas obligés de déboursier l'essentiel de leur budget contraint tous les mois, auraient ainsi plus de possibilités pour reporter dans une certaine mesure des achats étant donné qu'environ un tiers de leurs dépenses sous contrainte ne seraient pas à échéance rapprochée. C'est surtout vrai pour les retraités dans ce territoire, propriétaires (statut d'occupation retenu par les groupes), dont la part en dépenses mensuelles est comparativement la plus faible qu'ailleurs (plus de la moitié de leurs dépenses contraintes).

S'agissant des autres dépenses à la périodicité plus longue, elles sont surtout constituées de dépenses à fréquence annuelle ou pluriannuelle (vêtement, équipement de la maison, etc.) ou à fréquence irrégulière et plus incertaine (loisirs, culture, vacances). On peut donc faire l'hypothèse qu'elles peuvent faire l'objet plus facilement d'arbitrages, de reports, de non-renouvellement ou d'une durée d'amortissement plus longue pour des biens dont l'achat est amorti sur une période longue (habillement, équipements de la maison) ou encore de renoncement (loisirs, vacances).

Graphique 5 – Part des dépenses à périodicité mensuelle en % des dépenses contraintes (périmètre CNLE étendu à l'alimentation) selon le territoire, la configuration familiale et le parc de logement



Note → Sont considérées ici les situations pour les locataires du parc social ou privé. On rappelle qu'en milieu rural, les groupes de consensus ont retenu d'autres statuts d'occupation du logement (l'accession pour les actifs et la propriété pour les retraités). La location dans le parc social n'est envisagée que pour les actifs isolés et les monoparents ruraux (Voir chapitre 3, 4 et 5). La famille monoparentale comporte deux enfants âgés de 0-2 ans (garçon) et 3-10 ans (fille) ; le couple d'actifs avec deux enfants comprend un enfant de 11-14 ans (garçon) et un enfant de 15-17 ans (fille).

Source → Calculs réalisés par Antoine Math (Ires) à partir des budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018, budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018, budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

En guise de conclusion, plusieurs enseignements à tirer de l'analyse conduite en dépenses contraintes des budgets de référence

Cet examen fin du contenu des budgets de référence au filtre de la dépense contrainte en révèle sa nature profonde. Que nous apprend-t-il ? À quoi correspond la part minimale décente de « reste à vivre » ?

Premier enseignement : les budgets de référence sont constitués majoritairement de dépenses contraintes, difficilement arbitrables ou peu compressibles comme le désigne l'Insee pour certaines d'entre elles. Dans leur version la plus complète (au sens du CNLE avec ou sans l'alimentation), ces dépenses « obligatoires » sont pour l'essentiel destinées à se loger, à se déplacer, à se nourrir, à garder les très jeunes enfants dans le cas des familles monoparentales. Finalement ces budgets, censés donner une traduction matérielle de la décence, permettent juste de « surmonter » les achats incontournables et incompressibles au jour le jour, des plus vitaux au plus nécessaires. Sachant que pratiquement l'ensemble de ces dépenses soumises à la contrainte a une périodicité mensuelle.

Deuxième enseignement. Ce constat se vérifie dans les trois territoires investigués, à quelques nuances près. La Métropole du Grand Paris comporte, en effet, une composante contrainte ou incompressible de dépenses (au sens du CNLE) un peu moins lourde qu'ailleurs. Ce résultat s'explique par la présence de services publics étendus en matière de logement social, de transports en commun, de services pour la garde des enfants. Ces équipements publics permettraient ainsi aux Franciliens de disposer davantage de souplesse dans la gestion des achats au quotidien, ayant plus de latitude (que dans les autres territoires) pour arbitrer leurs dépenses. Les marges de manœuvre ainsi dégagées par les installations collectives se traduiraient par des arbitrages de consommation sur la partie non contrainte des budgets de référence, relativement plus importante que dans les autres territoires.

Dans une moindre mesure, les ruraux sont moins exposés que les autres ménages à un rythme mensuel de la pression budgétaire exercée par leurs dépenses contraintes qui restent néanmoins parmi les plus élevées (excepté pour les retraités).

Il convient de rappeler en cette fin de conclusion, que les autres dépenses courantes non contraintes qui figurent dans les budgets de références sont néanmoins nécessaires pour mener une vie décente (et pouvoir participer effectivement à la vie sociale).



Compléments statistiques

Tableau A1 – Part des dépenses contraintes (périmètre DREES) – Métropole du Grand Paris

En %

	Dépenses contraintes (Périmètre DREES) En % du budget de référence	Dépenses de logement En % des dépenses contraintes	Dépenses contraintes (Périmètre DREES) à périodicité mensuelle En % des dépenses contraintes
Actifs en couple avec 2 enfants Parc social	33	76	89
Actifs en couple avec 2 enfants Parc privé	45	88	92
Familles monoparentales avec 2 enfants Parc social	32	85	88
Familles monoparentales avec 2 enfants Parc privé	45	94	92
Famille monoparentale avec 1 enfant Parc social	33	85	88
Famille monoparentale avec 1 enfant Parc privé	45	91	92
Actifs en couple sans enfant Parc social	29	80	89
Actifs en couple sans enfant Parc privé	38	86	91
Actifs seuls Parc social	39	86	70
Actifs seuls Parc privé	48	92	83
Retraités en couple Parc social	34	75	93
Retraités en couple Parc privé	46	84	93
Retraités seuls Parc social	40	82	91
Retraités seuls Parc privé	49	88	78

Sources → Calculs réalisés par Antoine Math (Ires) à partir des budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

Tableau A2 – Part des dépenses contraintes (périmètre DREES) – Ville moyenne

	En %		
	Dépenses contraintes (Périmètre DREES) En % du budget de référence	Dépenses de logement En % des dépenses contraintes	Dépenses contraintes (Périmètre DREES) à périodicité mensuelle En % des dépenses contraintes
Actifs en couple avec 2 enfants Parc social	29	72	85
Actifs en couple avec 2 enfants Parc privé	35	76	84
Familles monoparentales avec 2 enfants Parc social	31	85	85
Familles monoparentales avec 2 enfants Parc privé	38	89	84
Actifs en couple sans enfant Parc social	29	86	75
Actifs en couple sans enfant Parc privé	34	89	78
Actifs seuls Parc social	35	94	78
Actifs seuls Parc privé	41	95	84
Retraités en couple Parc social	37	76	81
Retraités en couple Parc privé	43	82	85
Retraités seuls Parc social	43	86	84
Retraités seuls Parc privé	51	89	87

Sources → Calculs réalisés par Antoine Math (Ires) à partir des budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018.

Tableau A3 – Part des dépenses contraintes (périmètre DREES) – Milieu rural

En %

	Dépenses contraintes (Périmètre DREES) En % du budget de référence	Dépenses de logement En % des dépenses contraintes	Dépenses contraintes (Périmètre DREES) à périodicité mensuelle En % des dépenses contraintes
Actifs en couple avec 2 enfants Accédant à la propriété	32	75	76
Familles monoparentales avec 2 enfants Accédant à la propriété	27	86	73
Familles monoparentales avec 2 enfants Parc social	25	75	79
Actifs en couple sans enfant Accédant à la propriété	36	91	76
Actifs seuls Accédant à la propriété	41	93	77
Actifs seuls Parc social	35	81	80
Retraités en couple Propriétaire	22	62	54
Retraités seuls Propriétaire	28	69	45

Source → Calculs réalisés par Antoine Math (Ires) à partir des budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018.

Tableau A4 – Part des dépenses contraintes (périmètre CNLE) élargies à l'alimentation –
Métropole du Grand Paris

	En %		
	Dépenses d'alimentation En % du budget de référence	Dépenses contraintes (périmètre CNLE) avec l'alimentation En % du budget de référence	Dépenses contraintes (Périmètre CNLE avec l'alimentation) à périodicité mensuelle En % des dépenses contraintes élargies à l'alimentation
Actifs en couple avec 2 enfants Parc social	19	65	89
Actifs en couple avec 2 enfants Parc privé	15	71	90
Familles monoparentales avec 2 enfants Parc social	13	71	78
Familles monoparentales avec 2 enfants Parc privé	10	76	82
Famille monoparentale avec 1 enfant Parc social	12	70	75
Famille monoparentale avec 1 enfant Parc privé	10	76	80
Actifs en couple sans enfant Parc social	17	60	92
Actifs en couple sans enfant Parc privé	15	66	93
Actifs seuls Parc social	15	67	77
Actives seules Parc social	12	65	76
Actifs seuls Parc privé	12	71	84
Actives seules Parc privé	10	69	83
Retraités en couple Parc social	20	68	91
Retraités en couple Parc privé	16	74	91
Retraités seuls Parc social	17	69	88
Retraitées seules Parc privé	13	66	88
Retraités seuls Parc privé	14	74	90
Retraitées seules Parc privé	11	72	90

Source → Calculs réalisés par Antoine Math (Ires) à partir des budgets de référence CNLE en Métropole du Grand Paris, valorisation Crédoc 2018.

Tableau A5 – Part des dépenses contraintes (périmètre CNLE) élargies à l'alimentation – Ville moyenne

	En %		
	Dépenses d'alimentation	Dépenses contraintes (Périmètre CNLE) élargies à l'alimentation	Dépenses contraintes (Périmètre CNLE avec l'alimentation) à périodicité mensuelle
	En % du budget de référence	En % du budget de référence	En % des dépenses contraintes élargies à l'alimentation
Actifs en couple avec 2 enfants Parc social	19	66	78
Actifs en couple avec 2 enfants Parc privé	17	69	78
Familles monoparentales avec 2 enfants Parc social	15	72	78
Familles monoparentales avec 2 enfants Parc privé	13	74	79
Actifs en couple sans enfant Parc social	22	74	73
Actifs en couple sans enfant Parc privé	20	75	75
Actifs seuls Parc social	17	78	68
Actives seules Parc social	14	75	67
Actifs seuls Parc privé	14	80	72
Actives seules Parc privé	13	77	71
Retraités en couple Parc social	19	75	75
Retraités en couple Parc privé	18	78	78
Retraités seuls Parc social	15	80	72
Retraitées seules Parc privé	13	78	71
Retraités seuls Parc privé	13	83	76
Retraitées seules Parc privé	11	81	75

Source → Calculs réalisés par Antoine Math (Ires) à partir des budgets de référence CNLE en ville moyenne revalorisation Crédoc 2018.

Tableau A6 – Part des dépenses contraintes (périmètre CNLE) élargies à l'alimentation – Milieu rural

	En %		
	Dépenses d'alimentation En % du budget de référence	Dépenses contraintes (Périmètre CNLE) élargies à l'alimentation En % du budget de référence	Dépenses contraintes (Périmètre CNLE avec l'alimentation) à périodicité mensuelle En % des dépenses contraintes élargies à l'alimentation
Actifs en couple avec 2 enfants Accédant à la propriété	15	72	64
Familles monoparentales avec 2 enfants Accédant à la propriété	11	78	72
Familles monoparentales avec 2 enfants Parc social	12	77	76
Actifs en couple sans enfant Accédant à la propriété	18	77	70
Actifs seuls Accédant à la propriété	16	77	68
Actives seules Accédant à la propriété	13	75	67
Actifs seuls Parc social	19	75	71
Actives seules Parc social	15	72	69
Retraités en couple Propriétaire	23	70	61
Retraités seuls Propriétaire	19	72	53
Retraitées seules Propriétaire	15	69	51

Source → Calculs réalisés par Antoine Math (Ires) à partir des budgets de référence CNLE en milieu rural, valorisation Crédoc 2018.



Estimation de la contribution de l'action sociale et des services publics à l'atteinte des budgets de référence



Synthèse réalisée par Christine Olm (VizGet) à partir d'une étude produite par l'équipe de recherche VizGet-Crédoc (Nelly Guisse, Colette Maes, Anne-Laure Mésenge)

Par construction, l'élaboration des budgets de référence dans les trois territoires ne tiennent que très partiellement compte de l'ensemble des aides, dispositifs d'action sociale et services publics qui peuvent satisfaire une partie des besoins exprimés par les groupes de consensus jugés nécessaires pour vivre décemment. C'est pourquoi l'Onpes a commandité une étude approfondie visant à estimer dans quelle proportion cette intervention sociale contribue, pour certaines populations, aux ressources inférieures ou équivalentes aux budgets de référence, à atteindre le niveau de ces budgets garantissant une vie décente au quotidien. Ce travail a été confié à deux bureaux d'études : VizGet (Christine Oim) et le Crédoc (Colette Maes, Nelly Guisse et Anne-Laure Mésenge) dans un cadre partenarial.

Les travaux ont été soutenus par un comité de suivi élargi regroupant des membres de l'Onpes, des experts et des représentants du centre d'action sociale de la ville de Paris (CASVP) élargi à leurs experts (comme l'APUR). Le Conseil de l'Onpes a été associé régulièrement aux différentes étapes de l'élaboration de cette étude.

L'analyse de l'impact de l'aide et de l'action sociales locales à l'atteinte des budgets de référence est mise en œuvre en deux étapes. La première consiste en un inventaire précis de l'action locale en lien avec les budgets de référence (*Section 1*). Elle mobilise des entretiens réalisés par le Crédoc et VizGet avec les différents services et institutions exerçant des compétences relatives aux postes de dépenses identifiés par les budgets de référence : conseils régionaux et départementaux, communes et intercommunalités (dont centres communaux ou intercommunaux d'action sociale), caisses d'allocations familiales, caisses primaires d'assurance maladie principalement. Ces entretiens sont complétés par la collecte et l'analyse des documents disponibles sur leurs actions (rapports d'activité, documents budgétaires, règlements d'action sociale, compte-rendu d'assemblées...).

La seconde étape est consacrée au chiffrage des aides et de l'action sociales locales et nationales et à l'analyse de leur impact sur les budgets de référence, pour chaque configuration familiale et type de territoire (*Section 2*).

Inventaire de l'action publique locale en lien avec les budgets de référence

Inventorier l'aide et l'action sociales locales nécessite de bien définir le périmètre du champ de l'étude. Ce travail de définition conduit d'une part à retenir une conception large de l'aide et de l'action sociales locales, d'autre part à différencier les actions selon l'existence ou non d'un impact sur l'atteinte des budgets de référence. Il aboutit à distinguer quatre catégories d'actions, dont seule la première est constituée d'aides publiques permettant aux ménages, dont les revenus sont inférieurs au budget de référence, de s'approcher du niveau de consommation plébiscité par les groupes de consensus.

Dans un second temps, l'inventaire est réalisé en croisant les types de territoires, les postes de dépenses identifiés par les budgets de référence et les collectivités territoriales mettant en œuvre les actions (*Encadré 1*).

Une acception large de l'aide et de l'action sociales locales

L'aide et l'action sociales peuvent être reliées au volet assistantiel du système de protection sociale français. Elles « (...) représentent deux formes d'intervention qui trouvent leur origine dans un modèle de politique publique fondée sur l'idée d'assistance, de secours, d'aides apportées à certaines personnes »¹. Dans un sens strict, l'aide et l'action sociales se réfèrent donc aux prestations couvrant les risques sociaux listés par les comptes de la protection sociale : santé, vieillesse-survie, famille, emploi, logement, pauvreté-exclusion sociale.

La logique de construction des budgets de référence renvoie à une autre vision de la protection sociale. Le rapport 2014-2015 de l'Onpes consacré aux budgets de référence, met en perspective la construction de ces budgets, avec la stratégie d'inclusion active recommandée par la Commission européenne. La recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 préconise « *de concevoir et d'appliquer une stratégie globale et intégrée en faveur de l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, combinant un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité. Les politiques d'inclusion active devraient faciliter l'intégration des personnes capables de travailler dans un emploi durable et de qualité, et apporter aux autres des ressources suffisantes pour vivre dans la dignité ainsi qu'une aide à la participation sociale* »².

Dans cette acception, l'aide et l'action sociales ne comprennent pas seulement les transferts permettant de couvrir les risques sociaux. Elles intègrent l'ensemble des interventions locales permettant une vie décente, comprenant la possibilité effective de participation sociale. L'aide sociale est bien délimitée, car listée par les lois et règlements. Sa mise en œuvre, majoritairement confiée aux départements, peut leur laisser certaines marges de manœuvre à condition que l'attribution des aides ne soit pas en deçà des obligations fixées nationalement. L'action sociale est beaucoup moins définie et peut couvrir un champ très large. L'action sociale locale inventoriée ici intègre donc l'ensemble des interventions pouvant permettre de couvrir une dépense comptabilisée dans les budgets de référence.

Encadré 1 – Rappels méthodologiques fondamentaux

Les investigations ont été conduites dans six zones des trois territoires retenus pour les budgets de référence : Paris et la ville de la Métropole du Grand Paris (MGP), les deux villes moyennes et deux zones rurales parmi celles ayant servi à l'élaboration des budgets de référence. Ces dernières ont été choisies de manière à représenter une commune rurale mettant en œuvre une forte action sociale, ainsi qu'une communauté de communes ayant pris la plupart des compétences correspondant aux postes des budgets de référence.

Dans chacun des territoires, sont croisés pour chaque configuration familiale étudiée dans les budgets de référence (monoparents avec deux jeunes enfants, couples avec deux enfants, couples d'actifs sans enfant, actifs seuls, couples de retraités et retraités seuls - Voir le chapitre 2) différents niveaux de ressources

1. Borgetto M., Lafore R., 2013, *L'aide et l'action sociales*, La Documentation française, p.7.

2. 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] (2008/867/CE).

situés sous les budgets de référence (entre 1 et 3 montants pris en compte selon les situations, les choix sont exposés en deuxième partie de ce chapitre).

Hors Métropole du Grand Paris, les résultats présentés sont la moyenne de ceux observés pour chaque catégorie de territoire (les deux territoires ruraux d'une part, les deux villes moyennes d'autre part). Pour la Métropole du Grand Paris, les résultats de Paris et de la ville située en région parisienne sont différenciés, Paris étant dans une situation très spécifique.

Les moyennes présentées ont une valeur uniquement d'exemple : les investigations portent sur un nombre très limité de territoires et les résultats ne peuvent être généralisés.

Les investigations ont porté sur les aides et l'action sociales existant en 2018. Les seuils d'octroi, les montants pris en compte correspondent également à cette année (après le 1^{er} avril, pour les aides dont les seuils ont évolué à cette date). Certaines aides prises en compte ont pu être supprimées ou avoir évolué depuis. En particulier, la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS), ont été prises en compte alors qu'elles ont évolué à compter du 1^{er} novembre 2019 pour laisser place à la complémentaire santé solidaire (CSS).

Au sein de ce champ, les aides et l'action sociales n'ont un impact sur les budgets de référence que si elles correspondent aux principes fondateurs de la construction de ces derniers (*Encadré 2*). L'intervention locale inventoriée se répartit alors selon quatre catégories :

- **L'action publique déjà implicitement prise en compte par les budgets de référence :** ces derniers chiffrer les dépenses effectuées par les ménages pour répondre aux besoins de biens et services listés par les groupes de consensus. Or, les dépenses publiques financent également une partie de ces services. Le montant des budgets de référence serait ainsi beaucoup plus élevé en l'absence d'action publique. Ils devraient couvrir, par exemple, le coût de la scolarité des enfants, la totalité des dépenses de santé, du coût des équipements socio-culturels et sportifs utilisés par les ménages, celui des transports en commun... À titre de cadrage, en 2015, l'Insee estime que les dépenses socialisées (prises en charge par la collectivité) représentent environ le quart des dépenses effectives des ménages³. Ce chiffre n'est pas directement transposable au cadre des budgets de référence, car il est calculé en moyenne, sur l'ensemble des ménages, quel que soit leur niveau de revenu. Il prend en compte toutes les consommations, y compris celles qui satisfont d'autres besoins que ceux listés dans les budgets de référence (prise en charge de la dépendance notamment). Il fournit cependant une indication sur l'importance de l'écart entre les budgets de référence et le niveau de dépenses dont devraient s'acquitter les ménages pour satisfaire les besoins permettant « un minimum décent » en l'absence d'action publique.
- **Les aides et l'action sociales couvrant une partie des besoins en biens et services des budgets de référence, pour les ménages dont les revenus sont plus faibles que les budgets de référence.** Ce sont celles qui constituent le cœur de l'étude, dont l'impact est chiffré en deuxième partie de ce chapitre. Elles répondent aux critères définis dans l'encadré 2.

3. Sanchez-Gonzalez J., septembre 2016, « En 2015, la collectivité prend en charge un quart de la consommation des ménages », *Insee, Première* n° 1618.

- **Les aides et l'action sociales qui couvrent d'autres besoins que ceux listés par les groupes de consensus.** Il s'agit des aides qui sont destinées à des configurations non envisagées par les budgets de référence (étudiants, personnes âgées dépendantes...) ou bien couvrant des besoins non exprimés par les budgets de référence (séjours de vacances collectifs pour les enfants...). La répartition entre les aides et l'action sociales ayant un impact sur l'atteinte des budgets de référence et celles ne répondant pas aux besoins de ces budgets, dépend des territoires. Par exemple, en milieu rural, contrairement à la situation prévalant dans les villes moyennes et en Métropole du Grand Paris, les enfants sont gardés par une assistante maternelle. Ils n'utilisent ni les crèches collectives, ni les accueils périscolaires. La tarification sociale des établissements d'accueil du jeune enfant et des accueils périscolaires a donc un impact sur l'atteinte des budgets de référence en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris, mais n'en a pas dans les territoires ruraux.
- **Les aides et l'action sociales de secours ou d'urgence :** attribuées ponctuellement, ou pour une durée limitée, en général sur instruction d'un dossier social, elles ne permettent pas de couvrir durablement les dépenses chiffrées dans les budgets de référence.

Encadré 2 – Principes ayant présidé aux choix méthodologiques

Les modalités de définition du revenu disponible, et en particulier le statut accordé aux aides non affectées à un poste ainsi que la détermination des aides ayant un impact sur l'atteinte des budgets de référence, découlent de la réalisation d'un certain nombre de choix. Ils sont effectués en cohérence avec les principes méthodologiques sous-tendant la construction des budgets de référence :

1 - Le chiffrage des budgets de référence correspond à la somme des dépenses nécessaires pour couvrir la consommation décrite par les groupes de consensus. Il s'agit d'une logique de consommation. En conséquence, les ressources prises en compte « dans les budgets de référence » correspondent au revenu disponible pour la consommation (revenus nets d'impôts, intégrant les transferts sociaux et aides nationales non comptabilisées comme des aides ayant un impact sur l'atteinte des budgets de référence).

2 - **Les ménages sont en situation « ordinaire »** : ils sont en bonne santé, les actifs sont en emploi ou susceptibles d'en occuper un, aucun membre du ménage n'est en situation de handicap. En conséquence, les aides accordées selon le statut par rapport à l'emploi, ou pour compenser la perte d'autonomie et le handicap, ne sont pas prises en compte.

3 - **Il n'est pas fait d'hypothèse quant à la situation par rapport à l'emploi des ménages actifs.** Les besoins sont chiffrés pour les ménages susceptibles de travailler (les frais de garde correspondent à un emploi à temps plein, le nombre de repas à l'extérieur, les besoins d'habillement et de transports correspondent aux besoins des actifs occupés). Il n'est pas possible de déterminer, dans la logique de construction des budgets de référence fondée sur l'expression de groupes de consensus, quelles seraient les dépenses sur ces différents postes de ménages durablement hors de l'emploi. En conséquence, l'impact des aides sociales sur l'atteinte des budgets de référence pour des ménages bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ne peut être chiffré. Les catégories de revenus les plus faibles envisagés dans les chiffrages et correspondant à 40 % du budget de référence (R3) ou à 30 % (R4 en Métropole du Grand Paris), sont supérieurs aux montants du RSA selon la configuration du ménage.

Les modalités de construction des budgets de référence conduisent alors à délimiter assez précisément quelles sont les aides et prestations qui doivent être prises en compte pour calculer l'impact des aides sociales.

Il s'agit en premier lieu des aides affectées à un besoin exprimé par les groupes de consensus et correspondant aux configurations familiales retenues. Cette définition soulève la question des modalités de prise en compte des aides versées sous forme numéraires, non affectées à un poste en particulier (prestations familiales notamment). Elles peuvent être considérées comme constitutives du revenu ou comme une aide pour les ménages à faibles ressources. Les budgets de référence sont construits dans une logique de dépenses « par poste ». Les transferts définis nationalement, affectés à un poste en particulier (octroyés pour compenser une dépense identifiée par les groupes de consensus et dont le montant dépend en partie de cette dépense) sont valorisés comme des aides. Ce sera le cas notamment des aides au logement ou du complément mode de garde « assistante maternelle » de la prestation d'accueil du jeune enfant. En revanche, les transferts versés non indexés sur une dépense sont considérés comme des revenus (allocations familiales, allocations de rentrée scolaire...). Par ailleurs, la définition des revenus doit être la même, quel que soit le territoire. Les rares aides locales non affectées à un poste en particulier seront considérées comme des aides supplémentaires et non comme des revenus.

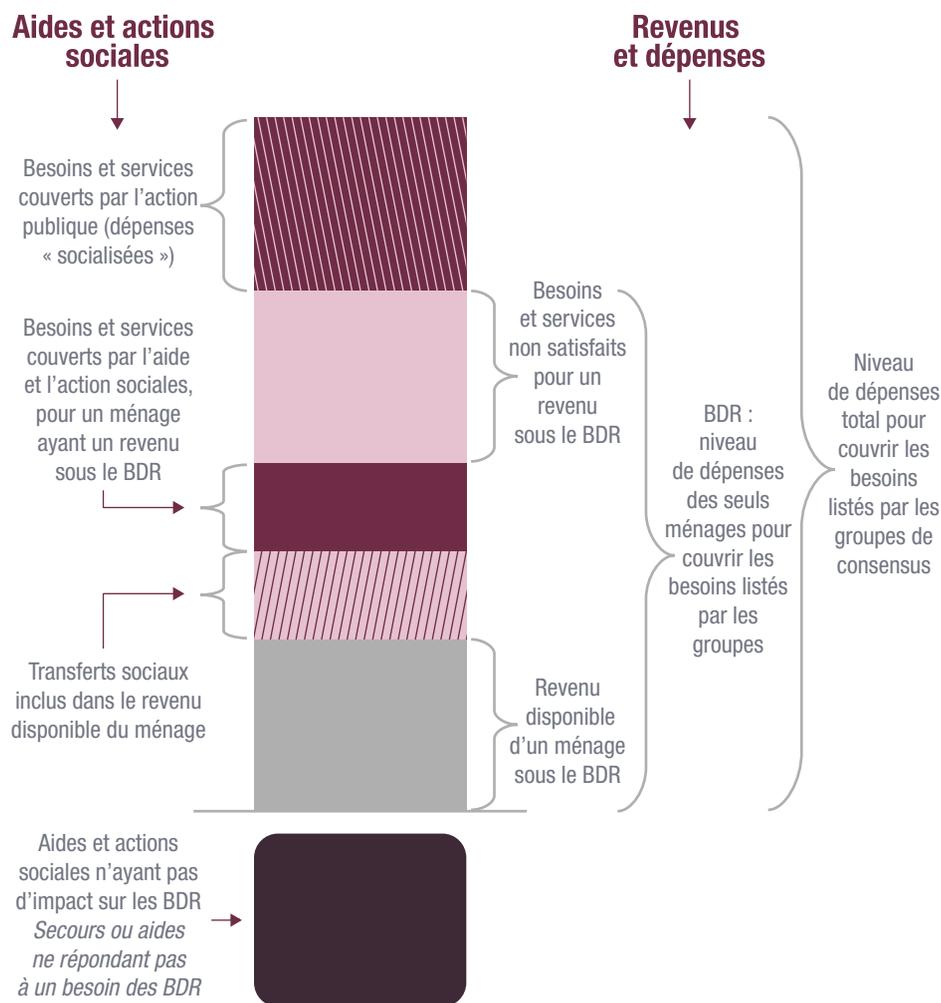
En second lieu, les aides prises en compte le sont sous l'hypothèse qu'il n'existe pas de non-recours : les ménages sont supposés bénéficier des aides auxquelles ils peuvent prétendre. Les aides doivent cependant être suffisamment dimensionnées pour que ce recours soit possible. Certains services offrent par exemple un nombre de places trop restreint pour être pris en compte. L'accès au logement social ne répond en particulier pas à ce critère, notamment en Métropole du Grand Paris. Il sera considéré comme une aide et chiffré dans une variante et non dans le cas général.

Enfin, les aides prises en compte correspondent à des subventions et non à des prêts. Les postes pouvant donner lieu à des prêts à taux préférentiels (équipements du logement principalement) sont chiffrés en tenant compte de l'amortissement sur plusieurs années de ces équipements et l'octroi de prêts n'a pas d'impact sur ce chiffrage.

L'articulation entre aides et actions sociales, revenus disponibles des ménages et dépenses nécessaires pour couvrir les biens et services listés dans les budgets de référence, peut être résumée par le schéma 1. Les proportions ont valeur d'exemple, la répartition exacte n'étant pas connue.

Les ménages ayant un revenu au moins égal aux budgets de référence bénéficient implicitement de deux types d'action publique. Le premier est la prise en charge de dépenses socialisées (le montant des budgets de référence est inférieur au coût réel pour la collectivité de la satisfaction de leurs besoins). Le second correspond aux transferts sociaux (allocations familiales) qui entrent dans la composition des revenus des familles avec enfants (*Encadré 2*). Les ménages ayant un revenu plus faible que les budgets de référence bénéficieront de ces mêmes aides, ainsi que d'une aide supplémentaire, qui permettra de réduire l'écart entre la consommation permise par leur revenu disponible et le montant des budgets de référence (aide chiffrée en deuxième partie). Il reste des besoins non couverts, montrant que l'aide et l'action sociales ne suffisent pas pour permettre aux ménages ayant des revenus plus faibles que les budgets de référence, de couvrir l'ensemble des besoins pour une participation effective à la vie sociale.

Schéma 1 – Articulation entre aides et actions sociales, budgets de référence et revenus disponibles des ménages



Remarque → Les proportions figurant sur ce schéma ont uniquement valeur d'exemple, elles ne sont pas connues précisément.

Les aides ayant un impact sur les budgets de référence

Trois catégories d'aides locales ont un impact pour atteindre les budgets de référence.

La première est constituée des aides non affectées directement à un poste de dépenses. Elles sont versées en numéraires ou bons d'achat. Attribuées au niveau local selon des règles dépendant des collectivités (aides extra-légales ou facultatives), elles sont comptabilisées

comme ayant un impact sur l'atteinte des budgets de référence en cohérence avec les choix méthodologiques de répartition entre les transferts sociaux comptabilisés comme des revenus et les transferts chiffrés comme des aides (*Encadré 2*).

La deuxième catégorie, beaucoup plus fréquente, est constituée des aides prenant en charge une dépense bien identifiée. Ces aides sont comptabilisées comme contribuant à atteindre les budgets de référence dès lors que la dépense qu'elles compensent couvre bien un besoin constitutif de ces budgets. Lorsque le service est rendu par le secteur public (ou en délégation de service public), elles prennent la forme d'une réduction de la facture. Ce type d'aide est alors une alternative à une tarification en fonction des revenus : un même service, selon les endroits, peut être facturé à tarif unique avec un système d'aides destiné aux familles à faibles revenus, ou bien l'être selon un système de quotient familial (troisième catégorie d'aides décrite ci-dessous). Lorsque le service est rendu par le secteur privé ou associatif, elles prennent la forme d'un remboursement sur facture, autant que possible directement aux fournisseurs et non aux ménages. Enfin, quelques-unes de ces aides consistent en la mise à disposition d'un équipement. Ce type d'aides s'observe à tous les échelons territoriaux et concerne un nombre important de postes de dépenses.

La troisième catégorie est celle des services faisant l'objet d'une tarification sociale. Elle correspond principalement aux services destinés à la garde des enfants (restauration scolaire, accueils périscolaires, accueils de loisirs, accueils du jeune enfant) et tarifés selon les revenus (systèmes de quotient familial en général). Quelques tarifications sociales sont fondées sur le statut des ménages (bénéficiaires de minima sociaux, demandeurs d'emploi...). Les budgets de référence ne faisant pas d'hypothèse sur le statut par rapport à l'emploi des actifs, ces aides sont prises en compte uniquement si les critères d'accès correspondent aux configurations familiales étudiées (réduction pour les enfants, les seniors) ou à des statuts fondés sur le revenu et non sur l'accès à l'emploi (bénéficiaires de la CMU-C). Les montants d'aide correspondants à cette catégorie sont définis comme étant la différence entre le tarif dont s'acquittent les familles ayant un revenu équivalent au budget de référence (celui pris en compte dans le calcul des budgets de référence) et celui dont s'acquittent les familles ayant un revenu moindre.

– *Les aides correspondant aux postes Alimentation, Habillement, Hygiène*

Ce poste étant le plus général de ceux pris en compte par les budgets de référence, y ont été recensées essentiellement les aides non affectées (première catégorie). Seules trois aides de ce type sont repérées, les collectivités privilégiant celles compensant des dépenses bien identifiées. La nature de la collectivité leur versant le montant et les caractéristiques des ménages bénéficiaires dépendent des lieux. L'une d'entre elles est versée par un département (département francilien hors Paris) à tout foyer non imposable qui en fait la demande. Son montant annuel varie de 30 € à 60 € selon la taille du ménage (montant moyen de 34 €). Les deux autres sont dispensées par des centres communaux d'action sociale (CCAS). Celui de l'agglomération parisienne octroie en fin d'année des bons d'achats aux ménages à faibles ressources. Le montant moyen versé est de 95,20 € par an. Le centre communal d'action sociale de la ville de Paris (CASVP) accorde une aide d'un

montant beaucoup plus important, ciblée sur les ménages retraités à faibles ressources. Le dispositif Paris Solidarité est une aide mensuelle d'un montant différentiel entre l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) et un plafond de ressources considérées comme le revenu minimal dont doivent disposer les retraités de la ville (945 € pour une personne seule en 2018, l'Aspa étant à cette date de 833,20 €).

Dans la catégorie des aides pouvant être affectées à une dépense en particulier, un CCAS offre un colis de Noël aux retraités non imposables de la ville, en organisant une distribution suffisamment étendue pour que cette aide soit comptabilisée, tel qu'un repas festif : 20 % des ménages ciblés en bénéficient, le CCAS communique sur son existence et est en capacité d'étendre le dispositif.

– *Les aides correspondant au poste Transports*

Pour rappel, les choix des groupes de consensus s'orientent vers une mobilisation des transports en commun uniquement pour les déplacements urbains. Les plus longues distances sont parcourues en véhicule individuel.

En province, les transports urbains sont de la compétence des communes ou intercommunalités. Les seules aides repérées pour ce poste sont liées aux modalités de tarifications de ces transports et sont donc de l'initiative de ces échelons locaux. Une métropole de province est concernée : elle a mis en place une tarification différenciée, permettant à certaines configurations familiales de bénéficier de tarifs préférentiels. Les abonnements sont réduits pour les enfants et les jeunes âgés entre 5 et 17 ans des familles à faible quotient familial ainsi que pour les bénéficiaires de la CMU-C de plus de 25 ans. Les personnes de plus de 65 ans dont le revenu fiscal de référence est peu élevé se voient attribuer des tickets gratuits. L'autre métropole de province n'utilisait pas, en 2018, de tarification sociale. Elle a mis en place, à partir de 2019, des tarifs dépendant du quotient familial, non pris en compte dans le chiffre.

L'organisation des transports franciliens est spécifique, la distinction entre transports urbains et interurbains n'étant pas opérante. Les transports sont gérés par le syndicat des transports de l'Île-de-France (STIF, nouvellement Île-de-France Mobilités), dont le budget est abondé par les collectivités (régions, communes, départements dans une moindre mesure) et par les entreprises. Les collectivités peuvent octroyer des aides à leurs habitants, pour s'acquitter de leurs abonnements.

Le département de la Petite Couronne parisienne prend en charge 50 % du coût de l'abonnement des collégiens, lycéens et étudiants (*carte Imagine R*), ce qui représente une aide de 171 € par an. Il octroie une aide supplémentaire pour les élèves boursiers, l'aide totale pouvant alors représenter jusqu'à 281 € par an. Paris ne disposait pas en 2018 de ce type d'intervention auprès des élèves. Elle a été mise en place à la rentrée scolaire de septembre 2019.

Paris comme le département de banlieue aident à la prise en charge des abonnements destinés aux retraités (Pass Navigo). Le département francilien prend en charge 50 % du coût de l'abonnement de toutes les personnes de plus de 65 ans imposables (aide de 413,60 €

par an) et participe très fortement à celui des retraités non imposables (aide de 802,20 € par an, reste à charge de 25 € pour les bénéficiaires).

Le CASVP couvre intégralement l'abonnement de transports des zones 1 à 5 du réseau francilien (Pass Navigo) des personnes retraitées de plus de 65 ans, sous conditions de ressources (ce qui représente une aide annuelle de 827,20 €).

Sur l'ensemble de la région Île-de-France, la tarification Solidarité Transport (TST) est destinée à certains publics précaires ou en insertion. Parmi eux, les bénéficiaires de la CMU-C disposent de tarifs réduits (75 % de réduction sur les tickets, les Pass Navigo hebdomadaires ou mensuels).

– *Les aides correspondant aux postes Logement et Équipements de la maison*

La principale aide, nationale ou locale, dans le domaine de l'accès au logement, est le financement des logements sociaux. Elle sera chiffrée comme une variante et détaillée à ce titre en fin de chapitre.

Sur ce poste, deux aides nationales sont prises en compte : les allocations logement et le chèque énergie. Les allocations logement peuvent avoir un impact important sur l'atteinte des budgets de référence, le chèque énergie, d'un montant maximal de 227 € par an en 2018, est d'un poids plus faible.

Hors Paris, les aides locales dans le domaine du logement pouvant être prises en compte sont relativement limitées. Les communes, par l'intermédiaire des CCAS, peuvent intervenir sur les dépenses de fluide et les caisses d'allocation familiale (CAF) sur l'équipement du logement.

Le dispositif Paris Logement constitue une exception à cette faible intervention locale sur les dépenses de logement chiffrées dans les budgets de référence (hors logement social) : le CASVP attribue une aide financière aux ménages pour leur permettre de faire face à leurs dépenses de loyer. Cette action s'adresse aux locataires, mais peut concerner également les propriétaires pour certaines configurations familiales. Elle est attribuée sous conditions de ressources et, dans certains cas, en fonction du taux d'effort pour le logement. Son montant varie de 84 € à 150 € par mois (selon les ressources et la composition du ménage). L'aide moyenne est de 127 € par mois par ménage aidé.

Les actions des communes sont mises en œuvre par les CCAS et concernent principalement les dépenses d'énergie. Les deux CCAS franciliens et un CCAS rural aident les ménages à faibles ressources à payer ces factures : à Paris, l'aide est destinée aux familles avec enfants et est d'un montant compris entre 138 € et 175 € par an. Pour la ville localisée en banlieue parisienne, elle concerne les ménages retraités, pour un montant annuel comparable (120 € ou 160 € par an selon la taille du ménage). Sur le territoire rural, son montant est plus faible (65 € par an), mais elle peut être attribuée à tout ménage à faibles revenus.

Toutes les caisses d'allocations familiales proposent des aides à l'équipement du logement. Les montants accordés, leur répartition entre subventions et prêts et les conditions d'accès dépendent des territoires. En particulier, deux des CAF de province ne les accordent

que sous forme de prêts. Elles ne sont donc pas prises en compte (*Encadré 2*). Dans les autres lieux, les familles à faibles revenus peuvent bénéficier d'un remboursement sur facture de dépenses d'équipements (mobilier et électroménagers de première nécessité) d'un montant maximal variant de 480 € (une CAF de province) à 600 € (Paris). Dans le détail des collectivités rencontrées, un seul département est, marginalement, concerné : le département francilien hors Paris met un ordinateur à disposition de tout collégien entrant en classe de 6^e (dépense chiffrée dans l'équipement du logement).

– *Les aides correspondant au poste Santé : des aides supplémentaires à l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS)*

Les aides nationales concernées sont la CMU-C et l'ACS. Ces deux aides se caractérisent par un taux de non-recours élevé⁴. Elles ont par ailleurs fusionné à compter du 1^{er} novembre 2019, donnant naissance à la complémentaire santé solidaire (CSS). Leur prise en compte repose sur l'hypothèse qu'il n'y a pas de non-recours et sur l'utilisation de l'année 2018 pour chiffrer les aides.

Au niveau local, les actions comptabilisées sont principalement celles des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM). Une seule collectivité met en place une aide ayant un impact sur l'atteinte des budgets de référence : le complément Paris Santé du CASVP est destiné aux personnes âgées à faibles ressources. Il prend la forme d'une participation aux frais d'adhésion à une complémentaire santé. Le montant maximal pris en charge est de 468 € par an. L'aide au titre de la CMU-C ou de l'ACS est déduite de ce montant. L'aide moyenne est de 345 € par an et par bénéficiaire.

Toutes les CPAM rencontrées hors Paris mettent en place une aide supplémentaire à l'ACS. Dans les trois CPAM de province elles sont destinées aux foyers dont les revenus sont un peu supérieurs au seuil de l'ACS (de 10 % à 20 % selon les territoires), avec comme objectif de corriger les effets de seuil. Les montants sont ceux de l'ACS, ou bien représentent 50 % de ce montant. Dans un de ces départements, l'aide ne concerne que les personnes retraitées. La CPAM de l'agglomération parisienne propose, en sus, une aide supplémentaire à l'ACS pour les ménages y ayant droit, en fonction du reste à charge.

À Paris, le dispositif de la CPAM est octroyé uniquement sur décision d'une commission d'attribution. Le public est priorisé selon le statut et le nombre de bénéficiaires est très faible. L'aide n'est pas suffisamment dimensionnée pour être prise en compte.

– *Les aides correspondant au poste Garde d'enfants/restauration scolaire/temps périscolaire*
Au niveau national, les aides prises en compte sont :

- **Les bourses nationales d'étude accordées aux collégiens et lycéens. Elles sont octroyées en fonction des revenus des familles et du nombre d'enfants à charge. Elles sont versées trimestriellement après déduction des frais de demi-pension et d'internat.**

4. En 2017, le taux de non-recours à la CMU-C est estimé dans une fourchette comprise entre 34 % et 45 % des ayant-droits. Celui à l'ACS est compris entre 41 % et 59 % (estimations de la DREES – Rapport d'activité 2018 du Fonds CMU p.42.).

En 2018, les montants annuels s'échelonnaient de 435 € à 921 € pour les lycéens et de 105 € à 563 € pour les collégiens.

- Dans les territoires ruraux, il s'agit du volet complément mode de garde pour une assistante maternelle de la prestation d'accueil du jeune enfant.

Au niveau local, la forme d'aide la plus courante est la tarification selon le quotient familial. Les collectivités mettent en place des services permettant de répondre aux besoins en mode de garde, ces services font alors l'objet d'une tarification sociale.

C'est en particulier le cas des accueils collectifs du jeune enfant. Ces accueils bénéficient d'un financement des caisses d'allocations familiales via la prestation de service unique (PSU) dont les règles sont définies nationalement. Le bénéfice de la PSU suppose d'adopter une tarification sociale qui est la même sur tout le territoire national. Cette aide est néanmoins considérée comme locale, les communes finançant une proportion importante des accueils collectifs. Par rapport à la dépense chiffrée dans les budgets de référence, une famille s'acquittant du tarif le plus faible bénéficiera d'une aide de 213 € par mois en Métropole du Grand Paris et de 181 € par mois en ville moyenne.

La restauration scolaire à l'école primaire est de la compétence des communes. Celle des collèges relève des départements et celle des lycées, des régions. Les communes utilisent en général une tarification sociale. Une telle tarification est moins fréquente au niveau départemental ou régional.

Seule une des six communes rencontrées n'utilise pas de tarification sociale pour facturer la restauration scolaire. Les systèmes de quotient mobilisés par les autres communes varient beaucoup selon les territoires. Il existe ainsi un continuum entre les villes pour lesquelles l'échelle de tarifs comme celle de revenus pris en compte sont très étendues et celles pour lesquelles les tarifs sont peu différenciés. Selon les territoires, les coûts les plus faibles varient de 1,50 € à 46,70 € et les coûts les plus élevés de 38 € à 81,70 € (*Tableau 1*). À Paris, le coût mensuel correspondant aux logiques d'utilisation des budgets de référence est très faible pour les familles à bas revenus (1,50 €) et très élevé pour les plus hauts, mais ces deux extrêmes ne concernent que des familles ayant des revenus respectivement très faibles et très importants. La ville de l'agglomération parisienne et la ville moyenne 2 sont sur une logique assez comparable, mais avec des extrêmes moins marqués, tant sur les revenus planchers que sur les écarts entre les montants.

Les territoires ruraux et, à l'extrême, la ville moyenne 1 qui n'utilise pas de tarification sociale pour la restauration scolaire, se caractérisent par une faible étendue des tarifs et par des revenus plafonds pour les tarifs les plus faibles, planchers pour les tarifs les plus élevés, relativement peu différenciés. Le CCAS de la ville moyenne 1 pallie l'absence de tarification sociale par une aide au paiement des factures pour les familles ayant un faible revenu. La prise en charge varie de 20 % à 80 % du coût facturé aux familles.

Dans une des communes rurales, la tarification sociale peut être complétée par une aide du CCAS, de 2 € par repas pour les familles à faibles revenus.

Tableau 1 – Étendue des coûts supportés par les familles pour la restauration scolaire des enfants scolarisés à l'école primaire, selon les territoires (en euros)

	Paris	Métropole du Grand Paris	Ville moyenne 1	Ville moyenne 2	Territoire rural 1 (commune rurale)	Territoire rural 2 (commune centre EPCI rural)***
Coûts mensuels pour les familles soumises aux tarifs les plus faibles	1,5	6,4	38	13,4	32,1	46,7
Revenus plafonds, tarifs les plus faibles	702*	714**	nc, coût unique	815 *	1 713*	1 500**
Coûts mensuels pour les familles soumises aux tarifs les plus élevés	81,7	76,1	38	78,1	50,1	59,5
Revenus planchers, tarifs les plus élevés	15 000	6 879	nc, coût unique	7 350	3 690	3 000
Coûts mensuels pour les familles au niveau des budgets de référence	53,8	49,7	38	45,3	46,2	53,7

* La définition des revenus intègre les revenus imposables et non imposables.

** Les revenus sont définis à partir du revenu fiscal de référence (RFR) et donc en ne prenant en compte que les revenus imposables.

*** L'échelle de référence pour ce territoire est l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Cependant, la restauration scolaire est restée de compétence communale et chaque commune pratique sa propre tarification. Celle retenue correspond à la commune centre de l'EPCI.

À Paris, en lien avec le statut particulier de cette collectivité (département et ville), les tarifs de la restauration scolaire au collège sont les mêmes que ceux des écoles primaires. Les quatre autres départements n'utilisent pas de tarification sociale pour facturer la cantine des collégiens, mais trois d'entre eux octroient des aides, sous forme de bourses, pour aider les familles à faibles revenus. Dans deux départements, l'aide concerne les élèves boursiers, dans le troisième, elle dépend des ressources des familles. Selon les départements, les revenus des ménages et leur composition familiale, les montants des aides varient de 60 € à 250 € par an. Le montant moyen des aides peut atteindre 190 € par an par bénéficiaire.

Seules deux des quatre régions étudiées accordent une aide supplémentaire aux frais de restauration scolaire et d'internat des lycéens pour les familles à faibles revenus. En Île-de-France, elle prend la forme d'une tarification selon le quotient familial des familles. Les tarifs pour un repas vont de 1,20 € (ménages à très faibles revenus) à 3,70 € (ménages à revenus très élevés).

En dehors des heures de classe, les enfants des villes moyennes et de la Métropole du Grand Paris utilisent les accueils périscolaires du soir ainsi que les centres de loisirs le mercredi et pendant les vacances. Dans toutes les communes rencontrées, ces services sont municipaux et tarifés selon le quotient familial. Les tranches utilisées et les étendues de tarifs sont les mêmes que celles pratiquées pour la restauration scolaire. L'aide permise par cette tarification, pour une utilisation conforme à celle exposée par les groupes de consensus, peut aller jusqu'à 80 € par mois pour une famille à très faibles revenus.

La ville moyenne 1 qui n'applique pas de tarification différenciée pour la restauration scolaire, utilise une tarification selon le quotient familial pour l'accès aux services périscolaires et accueils de loisirs. Le CCAS la complète par une aide pour les familles à faibles ressources. Le montant moyen en est de 23 € par mois par enfant bénéficiaire.

Une des caisses d'allocations familiales de province propose aux familles à faibles ressources une aide à la prise en charge des accueils de loisirs pendant les périodes de vacances scolaires. Elle est d'un montant de 4,40 € par journée d'accueil de loisirs avec repas, dans la limite d'un reste-à-charge positif.

– *Les aides correspondant au poste Vie sociale et culturelle, loisirs et vacances*

De nombreuses aides locales existent et sont mises en place par les différents échelons territoriaux. Il s'agit d'abord d'aides financières pour prendre en charge une partie du coût de ces activités (première catégorie). Certaines communes proposent également des loisirs tarifés selon le quotient familial. Les aides financières prennent la forme de « chèquiers loisirs » permettant de s'acquitter d'une partie du coût des activités de loisirs, des spectacles ou des biens culturels.

Deux des régions de province ainsi qu'un département proposent des « Pass Loisirs » ou « chèquiers loisirs ». Il s'agit d'un ensemble de coupons de réduction permettant l'accès à des biens et des services identifiés (8 € pour des entrées au cinéma, 9 € pour des livres, 21 € pour des événements sportifs...). Ceux proposés par les régions sont destinés aux jeunes (16-19 ans lycéens ou apprentis dans l'une d'entre elle, ensemble des 15-25 ans dans l'autre). Pour la première, le montant total est de 130 € et est acquis pour une valeur de 8 €. La valeur du chéquier mis à disposition par la deuxième est de 20 €. Le département concerné distribue gratuitement un chéquier de 53 € à tous les collégiens scolarisés en classe de 3^e.

Toutes les villes, à l'exception de la communauté de communes rurales, octroient des aides sous conditions de ressources permettant de prendre en charge une partie des dépenses d'adhésion à des activités de loisirs. Elles ont en commun d'être attribuées aux enfants et aux jeunes. Dans quatre territoires sur les cinq concernés, elles sont destinées aux familles à faibles ressources (parents percevant l'ARS à Paris, ou en fonction du quotient familial ou du revenu fiscal de référence dans les autres lieux). Les activités ciblées sont très variables : à Paris et dans une des villes moyennes l'aide ne peut être utilisée qu'auprès des associations sportives. Dans la deuxième ville moyenne, l'aide est utilisable auprès de structures proposant des activités culturelles, sportives ou de loisirs, conventionnées par la ville. Dans la ville de

l'agglomération parisienne, elle est destinée au paiement des services municipaux (dont les activités sportives et culturelles mises en place par la commune). Elle aurait également pu être valorisée pour le poste Mode de garde. Enfin, dans la commune rurale, elle concerne l'adhésion à des clubs sportifs affiliés à une fédération ou à l'office municipal des sports. Les tranches d'âge ouvrant droit au dispositif dépendent également des territoires : 6-17 ans à Paris, enfants scolarisés à l'école primaire dans les villes moyennes et dans la ville de l'agglomération parisienne, 3-17 ans dans la commune rurale. Dans la ville de l'agglomération parisienne, l'aide est attribuée aux familles ayant un enfant scolarisé à l'école primaire, mais peut ensuite être utilisée indifféremment par tout membre du ménage. Les montants par enfant varient de 40 € par an à plus de 100 €.

Les caisses d'allocations familiales proposent aussi une aide aux familles pour l'inscription des enfants à des activités sportives, culturelles ou de loisirs. Leurs conditions d'attribution varient selon les lieux. Elles ont comme point commun de prendre la forme de bons ou « chèquiers loisirs » destinés à être remis aux organisateurs d'activités socioculturelles, d'être octroyées sous conditions de ressources et d'être adressées directement aux familles éligibles. Les activités pouvant être prises en charge diffèrent selon les territoires : accueils de loisirs, abonnement à la piscine, activités de loisirs pratiquées avec une association... L'âge des enfants éligible dépend également des lieux (11-15 ans à Paris, 3-17 ans dans l'autre département francilien et dans une CAF de province, 6-17 ans dans un autre et 12-18 ans dans la dernière). Les seuils de revenus donnant droit à l'aide et les montants sont également fixés par chaque CAF. Les montants annuels varient de 48 € (dans deux CAF de province) à 120 € (dans une autre CAF de province).

La mise en œuvre de services municipaux dans le domaine des loisirs, facturés selon une tarification sociale ou proposés à faibles coûts, est plus rare. Plus précisément, il peut exister des activités destinées aux retraités ou bien des activités d'initiation sportive dans tous les territoires, mais seules trois villes sur les six étudiées gèrent des propositions suffisamment diversifiées pour qu'il soit possible de considérer qu'elles répondent, au moins en partie, aux besoins exprimés par les groupes de consensus. Selon les situations et la diversité des propositions, il sera considéré que toutes les activités peuvent être pratiquées dans un cadre municipal, ou bien que seule une partie est concernée. Prendre en compte des propositions peu dimensionnées (par exemple des activités de détente entre retraités, ou encore des ateliers de découverte ciblés sur quelques activités pour les plus jeunes) aurait comme conséquence de légitimer une accessibilité différente, entre les ménages à bas revenus qui n'accéderaient qu'à ces ateliers et des ménages dont les revenus sont proches des budgets de référence, qui auraient le choix de leur pratique.

À Paris, il existe une offre variée d'activités culturelles et de loisirs, dans les centres Paris'Anim, destinée aux enfants comme aux adultes et tarifées selon les ressources des familles. Ces activités ne donnent pas droit à l'aide financière décrite ci-dessus, le chiffrage prendra en compte l'aide la plus intéressante financièrement. Les seniors parisiens disposent par ailleurs de possibilités pour pratiquer des activités de loisirs gratuites. Le taux de couverture

des personnes âgées par l'offre est relativement élevé, il sera considéré qu'une activité sur deux est pratiquée dans ce cadre.

La ville de l'agglomération parisienne propose également un ensemble d'activités d'initiation sportive et d'animations de proximité. Contrairement à ce qui est observé dans les autres territoires, les tarifs du conservatoire et de l'école d'art y sont par ailleurs peu élevés, inférieurs au chiffre des budgets de référence pour les familles à faibles revenus. Cette diversité permet de considérer qu'une activité sur deux pratiquées par les enfants l'est au sein d'un service municipal. Le CCAS gère des clubs de loisirs destinés aux retraités, proposant une offre importante et bénéficiant d'un bon taux de fréquentation.

Une des villes moyennes met en place des activités sportives très variées, permettant à tout habitant de 3 ans ou plus la pratique de son choix. Les tarifs dépendent des revenus et sont faibles. Cette pratique n'est pas cumulable avec l'aide financière proposée par la ville. Le dispositif le plus intéressant financièrement sera comptabilisé. Le CCAS organise de nombreuses sorties pour les aînés, avec une adhésion des seniors relativement importante. Il sera considéré que deux sorties par an sont réalisées dans ce cadre.

Les classes de découverte ou les séjours internationaux constituent un des autres volets du poste Loisirs et vie sociale. Trois des villes octroient une aide selon les ressources aux départs en classe découverte des enfants scolarisés en primaire. Paris et la ville de l'agglomération parisienne tarifient ces départs en fonction des revenus des familles. Une des villes de province accorde une bourse aux familles les moins aisées, selon un taux de prise en charge dépendant des quotients familiaux des foyers. Une des caisses d'allocations familiales peut également intervenir pour soutenir les départs en classe découverte.

Les départs en vacances des familles à faibles revenus sont aidés par les caisses d'allocations familiales. Le dispositif Vacaf-Avf est national, mais ses conditions d'octroi sont définies localement. Il prend la forme de bons vacances, transmis à toutes les familles éligibles, qui peuvent les faire valoir auprès de prestataires de séjours labellisés par la CAF. Ces séjours sont relativement diversifiés. Les montants pris en charge et les seuils de quotient familial donnant droit à l'aide dépendent des CAF : ils varient de 280 € à 730 € par an. Les taux de recours sont faibles et dans certains territoires l'utilisation est assez contrainte (nombre de nuitées prises en charge, nombre de séjours différents pouvant donner droit à l'aide, limitation du choix à un centre agréé). Le chiffre considère qu'un séjour sur deux réalisés par les familles mobilise ce dispositif.

– *L'action locale implicitement prise en compte dans les budgets de référence*

Les collectivités territoriales financent de nombreux services permettant aux ménages de répondre à des besoins pris en compte par les budgets de référence. Les modes d'intervention consistent dans le financement d'associations, de professionnels, de structures mettant en œuvre une action sociale ou culturelle, ou bien dans la gestion directe de structures dont les services sont facturés en deçà du coût de revient. Les services à tarifications sociales inventoriés ci-dessus sont une aide permettant aux ménages à faibles ressources de s'approcher des budgets de référence, car les tarifs dont ils s'acquittent sont inférieurs

à ceux chiffrés par ces budgets. Ils font également partie de l'action locale maintenant les budgets de référence à un niveau soutenable pour les ménages : les tarifs imputés sont ceux auxquels seraient soumis des foyers ayant un revenu proche des budgets de référence. Ils sont en général inférieurs aux tarifs les plus élevés facturés par les collectivités et sont dans tous les cas, bien inférieurs au coût de revient.

En ce qui concerne le poste Transports, les départements financent les réseaux routiers départementaux, utilisés pour les déplacements en transports individuels. Les villes ou métropoles financent les réseaux collectifs de transports urbains ainsi que la voirie municipale, le stationnement... Les recettes liées à l'achat de titres par les ménages sont bien inférieures aux coûts en investissement ou fonctionnement.

Dans le domaine du logement, les régions, les départements et certaines villes accordent des aides aux bailleurs pour la réhabilitation énergétique des logements. Elles peuvent prendre la forme d'aide à l'éco-rénovation des logements, versées directement aux bailleurs (notamment sociaux). Les régions et les départements peuvent accorder des subventions aux communes ou intercommunalités par exemple dans leurs actions d'ingénierie pour améliorer la performance énergétique du parc privé. Ces différentes actions contribuent à contenir les dépenses d'énergie des ménages des configurations familiales des budgets de référence, pour la plupart locataires.

En matière de santé, outre le financement et la gestion des établissements publics de santé, les aides des collectivités territoriales sont nombreuses. Les quatre régions étudiées, quatre des cinq départements et la communauté de communes rurales mettent en œuvre des actions pour lutter contre les déserts médicaux : soutien à l'installation des professionnels de santé (bourses aux jeunes médecins s'installant dans des territoires peu couverts par exemple), soutien aux équipements de télé-médecine et à l'expérimentation en e-santé, financement de maisons de santé pluridisciplinaires ou de communautés professionnelles territoriales de santé... Les régions, dans le cadre de leurs compétences obligatoires, financent et organisent les formations du secteur sanitaire et social et participent donc à la couverture du territoire par des professionnels formés.

Les départements ont en charge la protection maternelle et infantile : accompagnement des femmes enceintes et des jeunes parents, consultations prénatales et visites à domicile, actions de prévention à destination des enfants de moins de 6 ans, gestion de centre de planification et d'éducation familiale... Ces différentes actions participent à la santé des enfants sans coût direct pour les ménages.

Les actions mises en œuvre par les villes dépendent des lieux. La communauté de communes rurales est fortement investie dans des actions de promotion de la santé, avec la mise en place d'un collectif réunissant les différents intervenants de santé de son territoire. La commune rurale a adhéré au dispositif « ma commune, ma santé », permettant de mutualiser l'acquisition d'une mutuelle. Les villes moyennes conduisent principalement des actions de promotion de la santé. La ville francilienne et Paris gèrent des centres de

santé, permettant d'accéder à des professionnels conventionnés en secteur 1. Paris mène par ailleurs des campagnes de vaccination et de dépistage gratuites.

Les dépenses des collectivités pour la garde et l'éducation des enfants sont très importantes. Les régions sont en charge des lycées (bâtiments, personnels non enseignants, services annexes de la restauration), les départements des collèges et les communes des écoles élémentaires. Les coûts de revient de la restauration scolaire et, pour les écoles primaires, des accueils périscolaires, sont nettement supérieurs aux tarifs facturés aux familles. Les régions étudiées mettent par ailleurs gratuitement les manuels scolaires à disposition des lycéens. Les villes financent enfin les établissements d'accueil du jeune enfant et les accueils de loisirs pour les plus âgés.

Dans les territoires ruraux, le choix des groupes de consensus pour la garde des jeunes enfants s'est orienté vers le recours à une assistante maternelle. Les départements sont en charge de la formation, de l'agrément et du suivi de ces professionnels. Cinq des six départements étudiés soutiennent, en sus, le fonctionnement des relais assistants maternels (RAM) ou des maisons d'assistants maternels (MAM). La commune rurale et la communauté de communes rurales gèrent également un RAM.

Les dépenses locales pour l'accès à la culture, aux sports ou aux loisirs sont élevées. Les régions, les départements et les villes subventionnent des associations et des clubs sportifs et gèrent des équipements culturels comme sportifs (directement ou en délégation de service public). Les départements et les régions soutiennent la création culturelle et les pratiques artistiques ainsi que l'économie du livre (aides aux créateurs, aux salles de spectacles, aux librairies, aux médiathèques et bibliothèques, aux musées, aux festivals...), favorisent les interventions culturelles dans les établissements scolaires et gèrent le patrimoine culturel respectivement régional et départemental.

Dans le domaine sportif, leurs actions concernent à la fois le sport de haut niveau et le développement du sport pour tous (soutien aux clubs, aux manifestations sportives, à la pratique sportive dans les établissements scolaires...). Dans ces deux domaines, ils abondent l'action des collectivités pour permettre une offre équilibrée sur l'ensemble du territoire et l'accessibilité aux équipements.

Les villes gèrent des équipements plus ou moins nombreux selon la taille des communes : bibliothèques, médiathèques, salles de spectacle, théâtres, cinémas, musées, conservatoires, équipements sportifs et, pour certaines, lieux d'enseignements des pratiques. L'accès à ces équipements est d'un coût relativement faible au regard de leur coût de revient. Une des villes moyennes a d'ailleurs instauré la gratuité pour l'ensemble de ses musées. Les communes soutiennent de nombreuses associations et lieux d'enseignements des pratiques sportives ou culturelles et organisent des événements. Elles gèrent ou subventionnent des centres sociaux ou socio-culturels. La ville de Paris met en place une offre importante, en accès libre, permettant de découvrir des pratiques sportives et un accès gratuit à ses musées.

– *L'action locale ne correspondant pas à des postes chiffrés dans les budgets de référence*
Ces actions sont soit destinées à des publics ne correspondant pas aux configurations familiales des budgets de référence, soit couvrent des dépenses qui ne sont pas retenues par les groupes de consensus. Sans entrer dans le détail, plusieurs champs de politiques sociales locales sont concernés.

Par exemple, toutes les communes, en général par l'intermédiaire de leur CCAS, mettent en œuvre des actions pour prévenir ou accompagner la perte d'autonomie : portage de repas à domicile, actions pour rompre l'isolement (activités de loisirs, accès à des restaurants seniors), actions de prévention (ateliers mémoire, prévention des chutes...). Selon les territoires, peuvent être mis en place des services de transports adaptés, des aides techniques au maintien à domicile (aides à l'adaptation du logement, services de téléalarmes, interventions à domicile pour de petits travaux...). Paris a instauré une allocation familiale pour le maintien à domicile d'un parent.

Il peut s'agir également d'aides à destination d'étudiants, d'apprentis ou de jeunes ayant terminé leurs études : trois des quatre régions étudiées proposent des aides au permis de conduire, destinées aux étudiants, aux apprentis ou encore aux jeunes demandeurs d'emploi ou en formation professionnelle. Dans le domaine du logement, Paris octroie une aide à l'installation des étudiants. Concernant la santé, deux régions, dont l'Île-de-France, ont mis en place, pour les étudiants, une aide à l'acquisition d'une complémentaire santé. Les régions, ainsi que deux départements, interviennent sur le poste Éducation, *via* des aides à l'équipement pour les apprentis ou les jeunes scolarisés dans un lycée professionnel ou des aides à la mobilité internationale (stages en entreprise, poursuite d'études) qui, selon les territoires, peuvent concerner les étudiants, les apprentis, voire les lycéens.

Les aides à destination des familles nombreuses ou des parents d'enfants handicapés sont un autre exemple d'actions ne correspondant pas aux configurations familiales étudiées dans le cadre des budgets de référence : allocations du CASVP, actions des CAF en cas de naissances multiples, transports scolaires des élèves en situation de handicap à la charge des départements...

Les aides correspondant aux configurations familiales envisagées par les budgets de référence, mais ciblées sur d'autres besoins que ceux inventoriés par les groupes de consensus, sont également multiples. Par exemple, les régions organisent les transports interurbains, subventionnent fortement les déplacements par cars ou ferroviaires, entretiennent les infrastructures. Elles assurent la gratuité du transport scolaire. La commune rurale a mis en place un service de transport scolaire pour les élèves des écoles primaires.

Sur le poste Garde d'enfants, les communes rurales disposent d'établissements d'accueil collectif du jeune enfant et gèrent des accueils périscolaires et centres de loisirs. Ces actions n'ont pas d'impact sur les budgets de référence, les groupes de consensus ayant choisi que les enfants sont gardés en accueil individuel. Deux des CAF intervenant dans les villes moyennes et en région parisienne ainsi que Paris accordent une prime à l'installation

des assistants maternels. Mais dans ces territoires, les groupes ont décidé que les enfants soient gardés en accueil collectif.

Dans le domaine des loisirs et de la vie sociale, deux départements disposent de centres de vacances pour les familles, permettant notamment à celles à faibles revenus d'accéder à une offre de séjours à prix réduit. Le choix de vacances est très limité, les tarifs élevés et cette offre ne répond pas aux besoins des groupes de consensus. Le département francilien, Paris, la ville de l'agglomération parisienne et la communauté de communes rurales organisent des centres de vacances collectifs pour les enfants et les jeunes, tarifés selon le quotient familial des ménages. Les caisses d'allocations familiales soutiennent également le départ en séjours collectifs des enfants des familles à faibles revenus.

Enfin, toutes les villes disposent de service jeunesse ou d'espaces jeunes, proposant sorties, animations, activités à destination des publics jeunes. Ces lieux disposent d'équipements, notamment numériques, et sont animés par des professionnels pouvant soutenir les usagers dans leur construction de projets. Les sorties proposées sont souvent tarifées à un coût excédant le budget prévu par les budgets de référence et les accompagnements mis en place ne répondent pas aux besoins exprimés par les groupes de consensus.

– *Les aides de secours ou d'urgence (hors champ de l'étude)*

Les départements, les communes *via* les centres d'action sociale et les caisses de sécurité sociale peuvent intervenir ponctuellement pour aider des populations rencontrant des difficultés financières.

Les aides financières des départements et des CCAS sont accordées dans une logique de subsidiarité, lorsque les autres recours ont été épuisés. Elles sont versées après instruction d'un dossier social et décision d'une commission d'attribution. Selon les aides, elles sont octroyées une fois, ou pour une période de courte durée, éventuellement renouvelables.

Les départements interviennent dans le cadre des secours exceptionnels et allocations mensuelles versées aux familles avec enfants. Elles peuvent concerner de nombreux postes : alimentation, habillement, hygiène, mobilité, logement et équipements, santé, garde des enfants... Elles peuvent prendre la forme d'un versement direct aux familles, mais également de droits de tirage sur les épiceries sociales, de remboursement de factures... Certains départements octroient leurs aides de secours sous forme de chèques d'accompagnement personnalisé. Selon les territoires, les montants moyens par aide varient de 130 € à environ 230 €.

Les départements interviennent également auprès des jeunes. Les aides du Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) sont des aides extra-légales, versées aux jeunes de 18-25 ans, dans une démarche d'insertion professionnelle. Elles prennent en charge des dépenses permettant l'insertion sociale ou professionnelle (logement, mobilités, formations, santé...) mais peuvent également être mobilisées pour des dépenses relatives à la vie quotidienne. Elles sont octroyées après passage en commission, dans le cadre d'une démarche d'insertion et donc d'un accompagnement (par la mission locale ou d'autres structures d'accompagnement). L'aide moyenne dépend des territoires (entre 120 € et 250 € par aide hors Paris, 375 € à Paris).

Tous les CCAS rencontrés octroient des aides de secours ou d'urgence. Elles sont souvent priorisées sur les ménages sans enfant, l'aide aux familles étant du ressort du conseil départemental. La plupart des CCAS étendent cependant le bénéfice de ces aides aux familles, en complémentarité de l'action du département. Ils distinguent les aides d'urgence, souvent alimentaires, ponctuelles, avec des décisions d'attribution rapide, des aides de secours, des allocations exceptionnelles, des aides au projet... Les aides accordées sont affectées autant que possible : remboursement de factures, bons d'achat, droits de tirage sur des épiceries sociales, chèques accompagnement personnalisé... Elles prennent également la forme d'un accès à de l'aide alimentaire, distribuée par des sites associatifs ou en gestion directe (une des villes moyennes, Paris, la communauté de communes rurales gèrent de tels sites). Une des villes moyennes et Paris gèrent par ailleurs des restaurants solidaires sur lesquels les CCAS peuvent orienter les bénéficiaires d'aides d'urgence. Le montant moyen des aides accordées varie beaucoup selon les lieux : d'une soixantaine d'euros (ville moyenne) à 200 € voire plus (Métropole du Grand Paris).

Les caisses d'allocations familiales peuvent octroyer des aides financières individuelles aux familles allocataires, dans le cadre de projets. Leur objectif n'est pas le même selon les territoires. Certaines CAF (Paris notamment) les accordent dans une logique d'accompagnement des familles vers l'insertion sociale ou professionnelle, pour lever un frein à l'emploi par exemple (garde des enfants, accès à la formation...). Une des CAF (ville moyenne) accorde une aide de secours, exceptionnelle, ciblée sur des achats alimentaires ou vestimentaires, en cas d'événements spécifiques (première naissance, naissances multiples, décès d'un proche...). Dans tous les cas, ces prestations sont octroyées dans une logique de subsidiarité, sur évaluation sociale, après décision d'une commission d'attribution et pour des familles dont le quotient familial est faible (seuil fixé dépendant des CAF).

Les montants accordés sont très diversifiés, selon l'objectif précis de ces aides : les maxima varient de 300 € (aides alimentaires ou vestimentaires de secours) à 2 000 € (aide aux projets d'insertion de la CAF de Paris). Le nombre de bénéficiaires est limité.

La plupart des CAF accordent également des aides aux projets des jeunes (souvent ciblées sur les 16-24 ans). Le nombre de bénéficiaires est très faible (une cinquantaine de jeunes à Paris par exemple).

Ce dispositif d'aides financières pouvant répondre à des besoins très diversifiés est complété par des aides plus spécifiques, ciblées sur certaines dépenses en particulier.

Dans le domaine des transports, la région Île-de-France met à disposition des personnes en recherche d'emploi, une carte Solidarité Transport leur permettant, selon les situations, de voyager gratuitement ou de bénéficier d'une prise en charge représentant jusqu'à 75 % de réduction sur les titres de transport parisiens. Le département francilien hors Paris propose un chéquier mobilité cofinancé, d'une valeur de 72 €, attribué aux demandeurs d'emploi sous conditions. Un CCAS de ville moyenne a développé un ensemble d'actions pour favoriser la mobilité des plus précaires : aides à l'achat de titres de transports, participation aux frais de réparation des véhicules, micro-crédits, mise à disposition de vélos provenant des « objets trouvés ». Le CIAS rural distribue des bons carburants.

Concernant le logement, le Fonds solidarité logement (FSL) est un dispositif extra-légal géré par les départements. Il existe donc dans tous les territoires, avec des conditions d'attribution qui dépendent des lieux. Le FSL comprend un volet accès au logement (frais d'agence, frais d'ouverture de compteur, assurance locative, dépôt de garantie, participation au premier mois de loyer, cautionnement...) et un volet maintien dans le logement (impayés de loyer, d'énergie ou d'eau, de téléphone fixe et d'Internet...). Dans tous les départements, il s'agit d'une aide transitoire, attribuée sur décision d'une commission partenariale. L'accès est conditionné à des critères de décence du logement et de son adaptation à la composition du ménage. Il est également soumis à conditions de ressources. Les aides peuvent revêtir la forme de prêts, d'avances ou de subventions. Elles sont autant que possible versées aux créanciers du ménage. Les montants moyens par bénéficiaire varient de 450 € à 620 € par an. À Paris, le montant moyen des aides accordées au titre du FSL énergie est de 250 €, celui des aides accordées au titre du FSL habitat (accès et maintien dans le logement) est nettement plus élevé, 2 100 €.

La plupart des CCAS gèrent des places d'hébergement d'urgence ou mettent en œuvre des dispositifs pour permettre l'accès au logement. Deux d'entre eux par exemple proposent des logements à baux glissants, certains mobilisent des dispositifs de secours financiers spécifiques au logement (factures de fluide, assurance habitation, équipement du logement) reposant sur les décisions d'une commission d'attribution spécifique. Ces aides sont attribuées pour des situations non prises en charge par le FSL.

Deux des CAF rencontrées ont évoqué des aides spécifiques pour prévenir les expulsions (aides en cas d'impayés de loyer ou d'énergie). Ces aides ne sont accordées que dans des situations exceptionnelles et lorsqu'il existe des actions permettant le rétablissement de la situation financière (apurement de dette, recherche d'un logement moins coûteux...).

Dans le domaine de la santé, les interventions de secours d'urgence, outre celles financées *via* les allocations financières exceptionnelles des différentes collectivités, relèvent principalement des caisses primaires d'assurance maladie. Les CPAM mènent de nombreuses actions destinées à des publics en difficulté, pour leur permettre d'accéder aux soins ou de faire face à une situation dégradée consécutive à un problème de santé. Elles favorisent le retour ou le maintien à domicile, peuvent attribuer des aides pour compenser un déséquilibre de budget en cas de baisse ou de perte de revenus à la suite d'une maternité, d'un accident du travail, d'un décès. Elles allouent des aides pour faire face à des dépenses de santé coûteuses, remboursables ou non (prothèses auditives, dentaires...). Enfin, elles participent exceptionnellement à la prise en charge du ticket modérateur, de frais funéraires, de transports...

En ce qui concerne le poste Mode de garde, quelques actions existent pour aider ponctuellement les familles en difficulté à faire face à des impayés liés à ce budget. Une région et un département ont mis en place un fonds social régional (respectivement départemental) pour aider au paiement des factures de restauration scolaire ou d'internat des lycéens

(respectivement des collégiens). L'existence de ces dispositifs s'explique probablement par le fait que ces collectivités n'ont pas instauré de tarifications sociales de ces services. La ville de Paris met en place des tarifs d'urgence sociale, pour l'accueil en établissement d'enfants de familles hébergées dans des hôtels sociaux. Elle peut accorder aussi des remises gracieuses pour des familles en difficulté. Un des CCAS dispose d'une commission des impayés, pouvant accorder des remises en cas d'impayés de services municipaux. Le montant moyen de cette aide est de 249 € par bénéficiaire.

Dans le domaine des loisirs, la région Île-de-France distribue aux collectivités, institutions, CHRS... qui déposent un projet, des tickets loisirs permettant l'accès à ses bases de loisirs pour des familles à bas revenus. Dans le registre du sport, les actions concernent à la fois le sport de haut niveau et le développement du sport pour tous (soutien aux clubs, aux manifestations sportives, à la pratique sportive dans les établissements scolaires...). Dans ces deux domaines, la région abonde l'action des collectivités pour permettre une offre équilibrée sur l'ensemble du territoire et l'accessibilité aux équipements.

Impact de l'action sociale sur l'atteinte des budgets de référence

L'exercice consiste à présent à chiffrer l'apport de l'aide et l'action sociales, entrant dans le champ de l'étude, aux différents échelons locaux, à la satisfaction des besoins définis dans les budgets de référence. Il s'agit, comme indiqué précédemment, d'aides supplémentaires à celles prises en compte dans les budgets de référence, aides régulières et non ponctuelles, aides pouvant être affectées à un poste de dépense et non liées à la situation par rapport au travail. Dans quelle proportion permettent-elles de couvrir certaines dépenses des budgets de référence sachant qu'une telle démarche est particulièrement instructive pour les ménages-types à faibles ressources en comparaison de ceux qui disposent du revenu pour financer leur budget de référence ?

Avant de présenter les résultats pour les six configurations familiales concernées dans chacun des territoires retenus, un exposé préalable des choix méthodologiques qui ont été envisagés pour réaliser ces chiffrages s'impose. L'aide que peut représenter l'accès au parc social est développée en fin de chapitre ainsi que l'action locale implicitement prise en compte dans les budgets de référence.

Deux à trois niveaux de ressources inférieurs aux budgets de référence différenciés

Pour chiffrer l'impact des aides sur l'atteinte des budgets de référence pour des ménages ayant des revenus faibles, il a été nécessaire de déterminer une règle pour définir les revenus inférieurs au montant des budgets de référence. Deux options étaient envisageables : la première aurait consisté à fixer ces revenus en référence à un montant exogène. Un premier montant aurait pu correspondre, par exemple, au seuil de pauvreté, un deuxième à un niveau entre ce seuil et le montant du budget de référence.

Cependant, la question posée est de mesurer dans quelle proportion les aides et l'action sociales contribuent à réduire la distance entre ces « revenus plus faibles » et les budgets de référence. Elle suppose également de pouvoir comparer ce poids selon les configurations familiales et selon les territoires et donc pour des montants de budgets de référence différents. Fixer les seuils de revenu au regard d'une référence unique aurait conduit à des écarts avant aides entre « les revenus plus faibles » et les budgets de référence, hétérogènes selon les configurations. La comparaison du poids de l'action sociale sur les budgets de référence pour réduire les écarts, dans les différentes configurations, aurait été biaisée par le fait que les écarts avant aides auraient été différents.

L'option retenue a donc été de définir ces seuils en termes de pourcentages du budget de référence et donc en créant des écarts comparables (en proportion), quels que soient la configuration et le territoire.

Par ailleurs, les ménages sont « en situation ordinaire » et disponibles pour travailler. Les besoins exprimés par les groupes de consensus ont tenu compte du fait que les actifs étaient en emploi ou susceptibles de l'être. Par construction, le panier de biens et de services concernant les transports, la garde des enfants, l'habillement, la restauration (répartition entre repas dans et hors le domicile...) est déterminé pour des personnes susceptibles d'être actives occupées. Il n'est pas possible de savoir, dans la logique de construction des budgets de référence, quels seraient ces besoins pour des personnes durablement sans emploi. Les ménages ne sont donc pas bénéficiaires du RSA et leurs ressources en sont supérieures. Ce principe a déterminé les règles de fixation du montant de ressources le plus faible. En cohérence et dans une logique de comparabilité, le niveau de revenus des retraités est fixé pour être supérieur à l'Aspa.

Ces différents choix et contraintes ont conduit à chiffrer les aides et actions sociales pour trois niveaux de revenus. Les revenus R1 sont équivalents au montant du budget de référence, les revenus R2 à 60 % du budget de référence et les revenus R3 à 40 % de ce dernier.

Ces montants sont arrondis. En effet, les résultats ne sont pas précis à l'unité près : les territoires ont valeur d'exemple et n'ont pas de représentativité, un certain nombre de choix peuvent avoir un impact sur les montants déterminés... Proposer des seuils de revenus non arrondis semblerait induire une précision des résultats qui n'est pas celle atteinte dans ce cadre.

Enfin, un dernier niveau de revenu, R4, est fixé pour les ménages de la Métropole du Grand Paris. Il permet la comparaison du montant des aides valorisé dans cette métropole parisienne avec ceux valorisés dans les autres territoires, pour des ménages ayant des revenus proches des minima sociaux.

Le tableau 2 présente les montants utilisés par configuration familiale et par territoire. Les niveaux de revenus R3 pour les retraités en milieu rural et R4 pour ceux en Métropole du Grand Paris sont inférieurs à l'Aspa, ils n'ont pas été chiffrés.

Dans de nombreuses configurations (actifs seuls, couples sans enfant, couples d'actifs avec enfants et retraités seuls ou actifs des territoires ruraux), le niveau de revenu R2 (ou R3 en Métropole du Grand Paris) est proche du seuil de pauvreté, voire inférieur. Pour toutes les configurations, les ménages disposant du revenu R3 (R4 en Métropole du Grand Paris) sont en situation de pauvreté monétaire.

Le chiffrage des budgets de référence prend en compte les tarifs pratiqués localement. Il peut exister quelques actions locales non chiffrées, mais globalement, l'impact des aides au niveau R1, équivalent au budget de référence est très faible. Les résultats sont présentés pour les niveaux R2 et R3 (R4 en Métropole du Grand Paris).

Tableau 2 – Montant mensuel des revenus utilisés pour calculer l'impact des aides, par configuration familiale et par territoire (en euros)

		Personnes seules actives	Couples d'actifs sans enfant	Couples d'actifs avec 2 enfants*	Monoparents actifs avec 2 enfants**	Retraités seuls	Couples de retraités
Montant du RSA au 1 ^{er} avril 2018 (Aspa pour les retraités)		551	826	1 157	1 179	833	1 294
Seuil de pauvreté monétaire (60 % du niveau de vie médian)		1 041	1 562	2 603	1 666	1 041	1 562
Zone rurale	R1 (BDR arrondi)	1 600	2 600	3 800	3 500	1 400	2 200
	R2 (60 % BDR)	1 000	1 600	2 300	2 100	850	1 300
	R3 (40 % BDR)	700	1 100	1 550	1 400 €	-	-
Ville moyenne	R1 (BDR arrondi)	1 600	2 200	3 700	3 000	1 900	2 600
	R2 (60 % BDR)	1 000	1 350	2 200	1 800	1 150	1 700
	R3 (40 % BDR)	650	900	1 500	1 200	850	1 300
Métropole du Grand Paris	R1 (BDR arrondi)	2 200	3 050	4 500	4 100	2 250	3 550
	R2 (60 % BDR)	1 300	1 800	2 650	2 450	1 350	2 100
	R3 (40 % BDR)	900	1 200	1 750	1 650	900	1 400
	R4 (30 % BDR)	700	950	1 400	1 250	-	-

* Un enfant de 11-14 ans et un enfant de 15-17 ans.

** Un enfant de 0-2 ans et un enfant de 3-10 ans.

Note → Certaines variantes quant à la situation par rapport au logement étaient prises en compte dans les BDR, avec des résultats parfois sensiblement différents, notamment selon l'accès ou non au parc social. Pour cette étude, la situation choisie est celle de locataires du parc privé en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris et celle d'accédants à la propriété (et de propriétaires pour les retraités) dans les territoires ruraux (situation décrite comme étant la situation normale par les groupes de consensus).

Les définitions du revenu retenues pour l'octroi des aides sont très hétérogènes

Le calcul du montant des aides, locales comme nationales, a nécessité de pouvoir reconstituer, pour chaque aide, chaque configuration et chaque niveau de ressources, les définitions des revenus utilisés pour accorder ces aides. Le travail de recension montre la très grande hétérogénéité de ces définitions et la complexité du système d'octroi des aides tant au niveau national que local : les seuils et modalités de calculs mobilisés pour un même ménage seront sensiblement différents selon l'administration concernée. En conséquence, une variation de

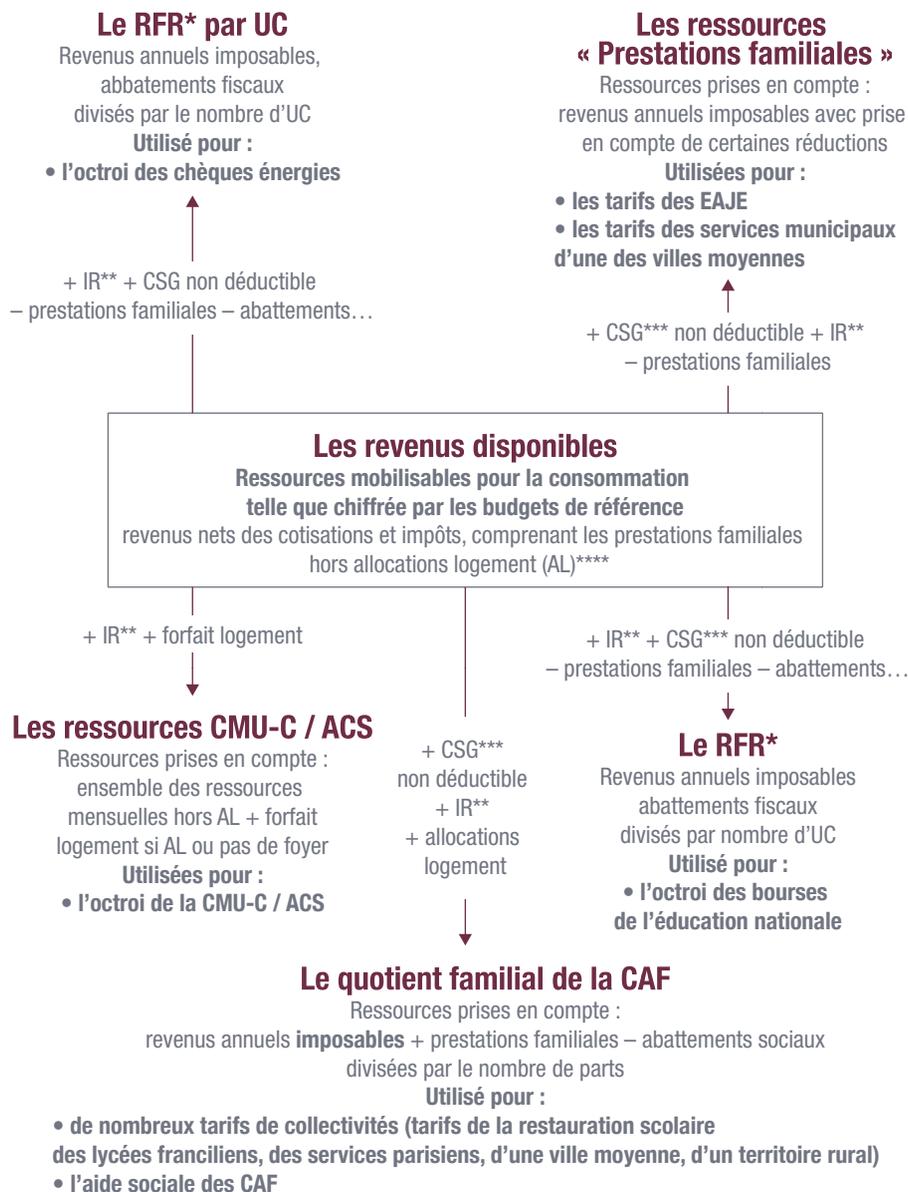
revenus peut parfois, selon l'importance de cette variation et le type de revenus concernés, exclure les foyers du bénéfice de certaines aides sans qu'ils aient la possibilité d'anticiper ces impacts. La plupart des collectivités proposent d'ailleurs sur leur site internet un outil de calcul permettant aux familles de connaître le montant des revenus retenus pour les aides et les tarifs auxquels elles seront soumises en conséquence.

Les niveaux de revenus R1, R2, R3 et R4 présentés ci-dessus, correspondent à des revenus disponibles pour la consommation : ce sont ceux qui permettent aux ménages de couvrir (ou non) les besoins chiffrés par les budgets de référence. Il s'agit donc des revenus nets d'impôts, intégrant les aides financières qui n'ont pas été chiffrées comme permettant l'atteinte des budgets de référence (aides nationales non affectées à un poste en particulier, soit les allocations familiales principalement).

Cette définition a permis ensuite de reconstituer les différents revenus mobilisés pour l'octroi des aides, selon les modalités détaillées et synthétisées dans le schéma 2.

D'autres définitions existent localement : le CASVP attribue la majorité de ses aides en fonction d'un revenu disponible déterminé à partir de l'ensemble des ressources, hors la plupart des transferts sociaux (prestations familiales, bourses scolaires, aides financières du département ou du CASVP, allocations logement). La ville de banlieue parisienne calcule un « quotient familial municipal » comme étant le revenu fiscal de référence divisé par le nombre de personnes du ménage, une des communes rurales le revenu fiscal de référence (RFR) également, mais divisé par le nombre de parts fiscales, le département auquel elle appartient mobilise un quotient familial calculé à partir du revenu brut global, le département francilien le revenu net global divisé par le nombre de parts fiscales...

Schéma 2 – Les différentes définitions du revenu utilisées pour dispenser les aides



* Revenu fiscal de référence.

** Impôts sur le revenu.

*** Contribution sociale généralisée.

**** Les allocations logement sont valorisées comme une aide permettant l'atteinte des budgets de référence, elles ne sont donc pas comptabilisées comme constitutives du revenu (voir Encadré 2).

L'impact des aides et de l'action sociales sur l'atteinte des budgets de référence des familles avec enfants : un poids important des aides liées au logement et à la garde des enfants

Focus – Points d'attention pour l'interprétation du chiffrage des impacts

Les chiffres présentés dans cette partie ont valeur d'exemples et ne doivent pas être interprétés comme des valeurs précises, car ils reposent sur :

- des hypothèses parfois fortes quant à la composition des revenus et les aides prises en compte : hypothèse d'absence de non-recours, possibilité de subjectivité pour déterminer si les services répondent bien ou non aux besoins exprimés par les groupes de consensus... ;
- des investigations menées dans un nombre limité de territoires.

– *Familles monoparentales : une contribution des aides comprises entre 8 % et 38 % des budgets de référence selon les territoires et les revenus considérés*

Les montants mensuels d'aides dont bénéficient les familles monoparentales avec deux enfants en bas âge peuvent atteindre des niveaux élevés, qui varient selon les lieux (Tableau 3). Pour une famille monoparentale au niveau R3/R4 (revenu mensuel disponible en deçà du seuil de pauvreté (à 60 %) de 1 666 € en 2018 pour cette configuration familiale), les montants s'échelonnent de près de 600 € en milieu rural (R3=1 400 €) à plus de 800 € à Paris (R4=1 250 €).

En ville moyenne comme en Métropole du Grand Paris, les aides nationales sont constituées, d'une part du bénéfice de l'ACS (qui représente une économie de 33 € par mois pour une famille monoparentale relativement au coût estimé d'une mutuelle), d'autre part de celui des aides au logement et du chèque énergie (16 € par mois). Le montant des aides au logement est un peu plus élevé en région parisienne (le niveau R4 est un peu plus faible que le niveau R3 des villes moyennes, les loyers sont plus importants en région parisienne, les règles de calcul y sont un peu plus favorables).

Les aides distribuées au niveau local sont particulièrement importantes à Paris : elles atteignent près de 360 € par mois, soit plus de 40 % du montant total d'aides dont bénéficient les ménages parisiens au niveau R4. En ville moyenne comme dans la commune de banlieue parisienne, leur montant, d'environ 260 € par mois, représente plus du tiers du montant total des aides nationales et locales.

Hors Paris, ces aides locales sont principalement des aides pour la garde des enfants : tarification sociale des établissements d'accueil du jeune enfant (dont l'affectation au niveau local se justifie par le fait que les collectivités décident d'en ouvrir ou non sur leur commune, et qu'elles les financent en partie), tarification sociale de la restauration scolaire, des accueils périscolaires et de loisirs. Les aides pour l'accès à la vie sociale (aides directes à la pratique d'activités socioculturelles attribuées par les communes ou les caisses d'allocations familiales, proposition de loisirs à faible coût ou tarifées selon le quotient familial) sont d'un montant plus limité, dépendant beaucoup des territoires (elles atteignent près de 60 € par mois dans la ville de banlieue parisienne, soit environ deux fois plus que les montants observés en ville moyenne). La tarification sociale des transports, l'aide à l'équipement du logement, les autres aides non affectées, n'ont un impact que très faible pour ces configurations familiales.

À Paris, vient s'ajouter à ces aides l'effort important pour les dépenses de logement consenti par le CASVP : les familles monoparentales au niveau R4 bénéficient d'une aide de 150 € par mois au titre du dispositif Paris Logement et de 12 € mensuel au titre du « Pass Paris Énergie » (auxquelles s'ajoutent 3 € d'aide à l'équipement versés par la caisse d'allocations familiales).

Les montants des aides liées à la garde des enfants scolarisés (et donc hors établissements d'accueil du jeune enfant - EAJE) dépendent fortement des territoires : ils atteignent 116 € par mois dans les villes moyennes, mais ne sont que de 53 € par mois à Paris. Ce constat reflète les logiques différentes de tarification sociale selon les différents lieux : à Paris, les tarifs sont très faibles pour les familles à très bas revenus mais augmentent assez rapidement. Les monoparents, au niveau R4, sont finalement soumis à des coûts relativement élevés au regard de ceux pratiqués par les villes de province investiguées.

Les aides octroyées permettent de couvrir jusqu'à 39 % de l'écart entre le revenu disponible et les budgets de référence en ville moyenne. La distance entre ressources et niveau du budget de référence pour les revenus R3/R4 est plus importante en Métropole du Grand Paris qu'en ville moyenne et le poids des aides sur cette distance, malgré des montants un peu plus élevés, est plus limité (25 % dans la ville de banlieue parisienne, 29 % à Paris).

Dans les territoires ruraux, les montants et leur répartition entre aides nationales et aides locales sont sensiblement différents. Cette disparité s'explique en grande partie par des modes de vie spécifiques au milieu rural : d'une part, les ménages sont accédants à la propriété et non locataires et le montant des aides au logement est plus faible. D'autre part, les enfants sont gardés par une assistante maternelle et les seuls frais de garde d'enfants affectés au niveau local sont ceux liés à la restauration scolaire. Les parents bénéficient du complément mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant, aide nationale importante au regard du montant dont bénéficient les familles au niveau des BDR. Les aides nationales et locales au niveau R3 restent finalement un peu inférieures à celles observées dans les autres territoires et sont constituées quasiment uniquement d'aides nationales. Les aides locales (tarification sociale de la restauration scolaire, aides aux loisirs des caisses d'allocations familiales) y représentent moins de 30 euros par mois.

Pourtant, dans les deux communes et EPCI rurales étudiées, il existe des accueils collectifs du jeune enfant, des accueils périscolaires et des accueils de loisirs qui peuvent représenter une dépense importante pour la collectivité. Cette offre a globalement été jugée insuffisante ou peu adaptée par les groupes de consensus pour répondre aux besoins de garde des parents.

Tableau 3 – Montant mensuel des aides pour les monoparents et leur contribution au budget de référence selon les différents niveaux de ressources et les territoires (en euros)

Monoparents (1 enfant de 0-2 ans, 1 enfant de 3-10 ans)	Rural (accédants)		Ville moyenne (locataires)		Ville de la Métropole du Grand Paris (locataires)			Paris (locataires)		
	R2	R3	R2	R3	R2	R3	R4	R2	R3	R4
Revenu disponible (A)	2 100	1 400	1 800	1 200	2 450	1 650	1 250	2 450	1 650	1 250
Total action et aide nationales	354	565	207	435	56	335	475	56	335	475
<i>Santé</i>	0	33	0	33	0	33	33	0	33	33
<i>Logement</i>	64	242	207	402	56	302	442	56	302	442
<i>Garde d'enfants (CMG assistante maternelle)</i>	290	290	0	0	0	0	0	0	0	0
Total action et aide locales (B)	15	28	194	257	90	180	260	85	286	357
<i>Santé</i>	0	0	0	0	0	17	17	0	0	0
<i>Logement / Équipements</i>	3	3	1	1	0	0	1	0	140	165
<i>Garde d'enfants 0-2 ans (EAJE)</i>	0	0	78	106	47	83	101	47	83	101
<i>Garde d'enfants 3-10 ans</i>	4	7	81	116	20	47	70	29	29	53
<i>Vie sociale</i>	8	18	28	28	20	21	59	9	34	38
<i>Transports</i>	0	0	6	6	0	0	0	0	0	0
<i>Autres postes / aides non affectées</i>	0	0	0	0	3	12	12	0	0	0
Total aide et action sociales (C)	369	593	401	692	146	515	735	141	621	832
BDR (D)	3 502		2 956		4 132			4 132		
Écart entre revenu et BDR avant aide (E=D-A)	1 402	2 102	1 156	1 756	1 682	2 482	2 882	1 682	2 482	2 882
Écart entre revenu et BDR après aide (D-A-C)	1 033	1 509	755	1 064	1 536	1 967	2 147	1 541	1 861	2 050
% de contribution de l'aide et de l'action sociales aux BDR (C/E)	26 %	28 %	35 %	39 %	9 %	21 %	25 %	8 %	25 %	29 %
<i>Dont % de contribution de l'aide et de l'action sociales locales (B/E)</i>	1 %	1 %	17 %	15 %	5 %	7 %	9 %	5 %	12 %	12 %

Note → Pour rappel, il s'agit des locataires du parc privé, l'apport que peut constituer une location dans le parc social étant traité en variante à la fin du chapitre.

Source → Calculs et inventaire des aides nationales et locales en 2018 réalisés par VizGet - Crédoc.

Ces différents constats restent valides au niveau de ressources R2 (R3 en région parisienne). Le montant des aides est globalement plus faible à ce niveau, mais leur poids sur l'atteinte des budgets de référence n'est que légèrement inférieur à celui observé au niveau R3 (R4 en région parisienne). La variante effectuée prenant en compte la prime d'activité dans les revenus s'établissant au niveau R3 du ménage résidant dans l'agglomération parisienne mérite un point d'attention. On notera en effet que l'aide totale est plus élevée lorsque la famille monoparentale bénéficie de cette prime que lorsque ses revenus ne la comprennent

pas (*Encadré 3*). Ce constat peut provenir d'une volonté des collectivités, celle d'abonder les politiques nationales en faveur de l'emploi et de la lutte contre les trappes à inactivité. Il peut aussi relever de la complexité des modes d'octroi des aides et d'une certaine invisibilité des effets liés aux caractères imposables ou non des différentes composantes du revenu. En revanche, l'étude des impacts de l'aide et de l'action sociales au niveau R2 en Métropole du Grand Paris montre une certaine contradiction entre la logique d'octroi des aides et l'importance des besoins exprimés en Île-de-France. Au niveau R2, le montant mensuel des aides est faible (un peu plus de 140 € par mois) et leur poids sur l'atteinte des budgets de référence, limité. Les revenus des familles monoparentales au niveau R2 sont relativement élevés (2 450 € par mois, sensiblement supérieurs au seuil de pauvreté monétaire). Ces revenus ne permettent pas d'accéder à de nombreuses aides (ACS, chèque énergie, dispositif Paris Logement), le montant des aides au logement est limité, les tarifs des services sont proches de ceux observés au niveau des budgets de référence. Pourtant, l'écart entre les ressources de ces familles et le budget de référence est très important (plus de 1 680 € par mois, bien supérieur à celui observé au niveau R2 sur les autres territoires). Cet écart après aide reste très élevé, d'environ 1 540 € par mois. Il est supérieur à l'écart restant après aide au niveau R3 dans les autres territoires alors même que les ménages disposent initialement d'un revenu beaucoup plus élevé.

Encadré 3 – L'impact de la prise en compte de la prime d'activité : l'exemple des familles monoparentales de la Métropole du Grand Paris ayant des ressources au niveau R3

Prendre en compte la prime d'activité suppose de formuler des hypothèses quant à la situation par rapport au travail des ménages. Son montant dépend en effet du niveau de salaire et, pour les couples, de la répartition du salaire entre les deux conjoints. Cet exemple concerne la situation des monoparents, ce qui réduit le champ des hypothèses à formuler. Ces ménages étant ceux bénéficiant des aides les plus importantes (du fait de la présence de jeunes enfants en particulier), il permet de mieux rendre compte de l'impact de la prime d'activité.

Pour des monoparents au niveau R3 de la région parisienne, les simulations aboutissent à un montant de prime d'activité d'environ 300 € (pour un salaire mensuel d'environ 900 €) (*Tableau 4*).

La comparaison entre deux territoires pour lesquels les ressources mobilisées sont les mêmes (la ville de la région parisienne et Paris) illustre les impacts de l'hypothèse selon laquelle les ménages bénéficient de la prime d'activité. En cohérence avec les modalités de traitement des aides non directement affectées à un poste, la prime d'activité est considérée comme constitutive des ressources. L'impact de sa prise en compte s'explique par les modalités de calcul des revenus sur lesquels est fondé l'octroi des aides. Plus précisément, la prime d'activité n'entre pas dans la composition des revenus imposables et donc dans le revenu fiscal de référence. Les ménages bénéficiant de la prime d'activité ont alors plus de droits ouverts que les autres lorsque les aides sont accordées selon le revenu fiscal de référence (RFR) ou selon les revenus imposables.

L'impact de la prise en compte de la prime d'activité est finalement complexe, à l'image de la difficulté et de la diversité des modes de calcul des aides. En ce qui concerne les aides nationales, l'octroi des allocations logement repose sur les revenus imposables : à même revenu disponible total, le montant des aides au logement est plus important lorsque les ressources sont en partie constituées de la prime d'activité. En ce qui concerne les aides locales, les situations sont relativement diversifiées selon les lieux.

Les services et les aides de la ville de banlieue sont accordés en fonction d'un quotient familial calculé à partir du revenu fiscal de référence. Il tend à être supérieur pour les parents bénéficiaires de la prime d'activité. Les aides et services parisiens utilisent un revenu intégrant les transferts sociaux et les montants dont bénéficient les ménages ne dépendent pas du bénéfice ou non de la prime d'activité. Le quotient familial des CAF intègre les allocations logement, supérieures pour les ménages bénéficiaires de la prime d'activité. Les monoparents au niveau R3 sans prime d'activité bénéficient de l'aide aux vacances des CAF, ce n'est plus le cas lorsque les ressources comprennent de la prime d'activité (seuil d'octroi franchi du fait d'un montant plus élevé des allocations logement).

Globalement cependant, à même revenu disponible, les monoparents avec prime d'activité bénéficient d'un montant d'aides plus élevé que ceux dont les revenus ne comprennent pas cette prime. Comment interpréter ce résultat ? Plusieurs options sont ouvertes. Il peut s'agir d'une orientation assumée des promoteurs de l'action sociale locale au nom de la lutte contre les trappes à inactivité. Il se peut également que cela traduise un effet indésirable induit par la complexité des modes d'octroi des aides.

Tableau 4 – Montant mensuel des aides pour les monoparents franciliens au niveau R3 et leur contribution au budget de référence, selon le bénéfice ou non de la prime d'activité (en euros)

Monoparents (1 enfant de 0-2 ans, 1 enfant de 3-10 ans)	Ville de la Métropole du Grand Paris (locataires)		Paris (locataires)	
	R3 sans prime d'activité	R3 avec prime d'activité	R3 sans prime d'activité	R3 avec prime d'activité
Revenu disponible (A)	1 650	1 650	1 650	1 650
Total action et aide nationales	335	443	335	443
<i>Santé</i>	<i>33</i>	<i>33</i>	<i>33</i>	<i>33</i>
<i>Logement</i>	<i>302</i>	<i>410</i>	<i>302</i>	<i>410</i>
Total action et aide locales (B)	180	211	286	274
<i>Santé</i>	<i>17</i>	<i>17</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Logement / Équipements</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>140</i>	<i>140</i>
<i>Garde d'enfants 0-2 ans (EAJE)</i>	<i>83</i>	<i>96</i>	<i>83</i>	<i>96</i>
<i>Garde d'enfants 3-10 ans</i>	<i>47</i>	<i>65</i>	<i>29</i>	<i>29</i>
<i>Vie sociale</i>	<i>21</i>	<i>21</i>	<i>34</i>	<i>9</i>
<i>Transports</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Autres postes / aides non affectées</i>	<i>12</i>	<i>12</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Total aide et action sociales (C)	515	654	621	717
BDR (D)	4 132		4 132	
<i>Écart entre revenu et BDR avant aide (E=D-A)</i>	<i>2 482</i>	<i>2 482</i>	<i>2 482</i>	<i>2 482</i>
<i>Écart entre revenu et BDR après aide (D-A-C)</i>	<i>1 967</i>	<i>1 828</i>	<i>1 861</i>	<i>1 765</i>
% de contribution de l'aide et de l'action sociales aux BDR (C/E)	21 %	26 %	25 %	29 %
<i>Dont % de contribution de l'aide et de l'action sociales locales (B/E)</i>	<i>7 %</i>	<i>9 %</i>	<i>12 %</i>	<i>11 %</i>

Note → Il s'agit des locataires du parc privé, l'apport procuré par la location du parc social étant traité en variante à la fin de ce chapitre.

Source → Calculs réalisés par VizGet - Crédoc.

– *Couples d'actifs avec enfants : des aides importantes qui contribuent à réduire les écarts de montants non couverts par les revenus pour atteindre les budgets de référence entre province et Île-de-France*

Les différents constats établis pour les familles monoparentales se vérifient pour les couples avec enfants, avec cependant des différences plus marquées selon les territoires. Si le montant des aides, tant nationales que locales, dont bénéficient les couples avec enfants au niveau R4 des deux territoires franciliens est élevé, ces configurations familiales des villes moyennes et des territoires ruraux ne sont concernées quasiment que par les aides nationales, à un niveau par ailleurs plus limité qu'en région parisienne (*Tableau 5*). Le montant des aides accordées décroît rapidement avec le revenu. Les ménages au niveau R2, qui sont également en situation de pauvreté monétaire, ne bénéficient que de très peu d'aides au sens des budgets de référence. Elles sont quasi-nulles dans l'agglomération parisienne.

Les aides locales des territoires de province sont centrées sur la garde des jeunes enfants (tarification sociale des différents accueils et des restaurations scolaires) et ne concernent donc que peu les couples qui, dans cette configuration, ont des enfants collégiens ou lycéens. Les couples avec enfants dont les ressources sont limitées bénéficient certes de nombreuses aides (aides aux vacances des caisses d'allocations familiales selon les territoires, tarification sociale de la restauration scolaire des collégiens et des lycéens, tarification sociale des transports en commun sur une des deux villes moyennes, proposition de loisirs à des tarifs relativement faibles ou aides aux loisirs...) mais le montant total de ces actions reste faible. Pour un ménage au niveau R3 (revenu disponible proche de 1 500 €, bien inférieur au seuil de pauvreté monétaire de 2 603 € pour cette configuration familiale), ces aides représentent, en ville moyenne, 78 € par mois et en territoire rural, 41 € par mois. Seules les aides nationales (ACS, bourses des collèges et des lycées, chèque énergie et surtout, allocations logement) ont un réel impact sur l'atteinte des budgets de référence. Cet impact est plus limité en milieu rural, les ménages accédants ne pouvant prétendre qu'à un montant relativement restreint d'aides au logement.

En région parisienne, les revenus R4 sont un peu plus faibles que les revenus R3 des autres territoires. Cette différence suffit à leur ouvrir des droits comme la CMU-C. Le montant des aides au logement y est également plus élevé et les aides nationales atteignent un niveau très important, de 580 € par mois. Ces ménages ont par ailleurs droit à la tarification sociale des transports de la région, du fait de leur statut de bénéficiaire de la CMU-C, aide qui représente 120 € par mois. À Paris, ils bénéficient également de l'aide locale aux dépenses d'énergie et au logement et, pour la ville de l'agglomération parisienne, d'une aide supplémentaire à l'abonnement de transports en commun des enfants. Le montant total des aides locales est donc élevé, de respectivement 325 € et 240 € par mois. Ces aides sont plus faibles pour les ménages dont les ressources sont au niveau R3 mais restent importantes.

Tableau 5 – Montant mensuel des aides pour les couples avec enfants et leur contribution au budget de référence, selon les différents niveaux de ressources et les territoires (en euros)

Couples avec 2 enfants (1 enfant de 11-14 ans, 1 enfant de 15-17 ans)	Rural (accédants)		Ville moyenne (locataires)		Ville de la Métropole du Grand Paris (locataires)			Paris (locataires)		
	R2	R3	R2	R3	R2	R3	R4	R2	R3	R4
Revenu disponible (A)	2 300	1 550	2 200	1 500	2 650	1 750	1 400	2 650	1 750	1 400
Total action et aide nationales	0	241	47	374	0	326	579	0	326	579
<i>Santé</i>	0	56	0	56	0	56	180	0	56	180
<i>Logement</i>	0	118	47	264	0	225	345	0	225	345
<i>Garde d'enfants</i>	0	67	0	54	0	45	54	0	45	54
Total action et aide locales (B)	12	41	58	78	63	125	241	39	201	325
<i>Santé</i>	0	0	0	0	0	28	0	0	0	0
<i>Logement / Équipements</i>	0	3	0	2	8	8	9	0	128	131
<i>Garde d'enfants</i>	5	15	6	11	11	25	25	23	29	29
<i>Vie sociale</i>	7	23	36	49	11	13	55	16	44	44
<i>Transports</i>	0	0	16	16	29	39	140	0	0	121
<i>Autres postes / aides non affectées</i>	0	0	0	0	4	12	12	0	0	0
Total aide et action sociales (C)	12	282	105	452	63	451	820	39	527	904
BDR (D)	3 824		3 661		4 459			4 459		
Écart entre revenu et BDR avant aide (E=D-A)	1 524	2 274	1 461	2 161	1 809	2 709	3 059	1 809	2 709	3 059
Écart entre revenu et BDR après aide (D-A-C)	1 512	1 992	1 356	1 709	1 746	2 258	2 239	1 770	2 182	2 155
% de contribution de l'aide et de l'action sociales aux BDR (C/E)	1 %	12 %	7 %	21 %	3 %	17 %	27 %	2 %	19 %	30 %
<i>Dont % de contribution de l'aide et de l'action sociales locales (B/E)</i>	1 %	2 %	4 %	4 %	3 %	5 %	8 %	2 %	7 %	11 %

Note → Il s'agit des locataires du parc privé, l'apport procuré par le logement du parc social étant traité en variante à la fin de ce chapitre.

Source → Calculs et inventaire des aides nationales et locales en 2018 réalisés par VizGet - Credoc.

Ce niveau élevé d'aides en région parisienne permet de rapprocher la situation des ménages franciliens au regard de celle des provinciaux, avant et après aides : le montant de dépenses qui serait nécessaire pour une vie décente et qui n'est pas couvert par le revenu des ménages est très important avant aides en région parisienne : il excède 3 000 € au niveau R4, pour environ 2 200 € au niveau R3 dans les autres territoires. Ces différences entre province et Île-de-France sont fortement réduites après la prise en compte des aides.

La situation des couples avec enfants de la région parisienne illustre par ailleurs l'impact des effets de seuils sur les montants d'aides dont bénéficient les ménages. L'aide aux transports du STIF est accordée aux ménages bénéficiaires de la CMU-C, ce qui est le cas

de ceux ayant des ressources R4 et non de ceux ayant des ressources R3. Les premiers bénéficient donc de la CMU-C et de cette aide aux transports. Après prise en compte de ces aides, le montant non couvert pour atteindre les budgets de référence au niveau R4 est alors légèrement inférieur à celui observé au niveau R3.

Les actifs sans enfant des territoires de province ne bénéficient que très peu d'aides sociales locales

Les résultats précédents montrent qu'au niveau local, les aides concernent principalement les dépenses liées aux enfants. Hors Paris, les actifs sans enfant ne bénéficient donc que très peu de l'action sociale locale (telle qu'elle a été délimitée dans le cadre de cette étude). Le montant mensuel que représentent ces aides pour les revenus R2 et R3 est inférieur à 10 € pour les personnes seules, 30 € pour les personnes en couple (*Tableau 6*). La nature de ces aides est très diversifiée selon les territoires. En fonction des lieux, il peut s'agir des possibilités d'accès aux loisirs à des tarifs faibles (qui existent pour une seule des villes moyennes), de la tarification sociale des transports en commun (pour une des villes moyennes également), des dispositifs ACS PLUS de la CPAM (un des territoires ruraux et le département francilien), d'aides financières non affectées (la ville et le département francilien), d'un chèque énergie distribué par le CCAS (un des territoires ruraux).

Au niveau R4 dans la ville de la banlieue parisienne, le montant des aides locales est un peu plus élevé, uniquement du fait de la tarification sociale des transports en commun régionaux à laquelle accèdent les bénéficiaires de la CMU-C.

Excepté Paris, le poids des aides locales sur l'atteinte des budgets de référence est donc très faible (au plus 2 % sauf pour le niveau R4 de la ville francilienne, du seul fait des transports). Seules les aides nationales (aides au logement, chèque énergie, ACS) ont un impact significatif. Celui-ci peut être relativement important, selon que les ménages accèdent ou non à la CMU-C et selon leurs droits aux allocations logement. En province, les actifs sans enfant au niveau R2 accèdent à très peu d'aides au total alors que leurs ressources sont très proches des seuils de pauvreté. Dans les territoires ruraux, les ménages au niveau R3, dont les ressources sont très inférieures à ces seuils, ne bénéficient que de montants faibles d'aides au logement. En conséquence, le système d'aides et d'actions sociales ne leur permet que marginalement de s'approcher des budgets de référence.

À Paris, les ménages actifs bénéficient des dispositifs du CASVP en faveur du logement et les montants d'aides sont plus conséquents que dans les autres territoires.

Tableau 6 – Montant mensuel des aides pour les actifs sans enfant et leur contribution au budget de référence selon la présence d'un conjoint et différents niveaux de ressources et de territoires (en euros)

Actifs seuls	Rural (accédants)		Ville moyenne (locataires)		Ville de la Métropole du Grand Paris (locataires)			Paris (locataires)		
	R2	R3	R2	R3	R2	R3	R4	R2	R3	R4
Revenu disponible (A)	1 000	700	1 000	650	1 300	900	700	1 300	900	700
Total action et aide nationales	39	126	62	234	0	146	262	0	146	262
<i>Santé</i>	<i>0</i>	<i>17</i>	<i>0</i>	<i>46</i>	<i>0</i>	<i>17</i>	<i>58</i>	<i>0</i>	<i>17</i>	<i>58</i>
<i>Logement</i>	<i>39</i>	<i>109</i>	<i>62</i>	<i>188</i>	<i>0</i>	<i>129</i>	<i>204</i>	<i>0</i>	<i>129</i>	<i>204</i>
Total action et aide locales (B)	4	0	6	6	3	11	57	1	85	140
<i>Santé</i>	<i>4</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>8</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Logement / Équipements</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>84</i>	<i>84</i>
<i>Vie sociale</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>6</i>	<i>6</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>6</i>
<i>Transports</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>50</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>50</i>
<i>Autres postes / aides non affectées</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>7</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Total aide et action sociales (C)	43	126	68	240	3	157	319	1	231	402
BDR (D)	1 637		1 603		2 229			2 229		
<i>Écart entre revenu et BDR avant aide (E=D-A)</i>	<i>637</i>	<i>937</i>	<i>603</i>	<i>953</i>	<i>929</i>	<i>1 329</i>	<i>1 529</i>	<i>929</i>	<i>1 329</i>	<i>1 529</i>
<i>Écart entre revenu et BDR après aide (D-A-C)</i>	<i>594</i>	<i>811</i>	<i>535</i>	<i>713</i>	<i>926</i>	<i>1 172</i>	<i>1 210</i>	<i>928</i>	<i>1 098</i>	<i>1 127</i>
% de contribution de l'aide et de l'action sociales aux BDR (C/E)	7 %	13 %	11 %	25 %	0 %	12 %	21 %	0 %	17 %	26 %
<i>Dont % de contribution de l'aide et de l'action sociales locales (B/E)</i>	<i>1 %</i>	<i>0 %</i>	<i>1 %</i>	<i>1 %</i>	<i>0 %</i>	<i>1 %</i>	<i>4 %</i>	<i>0 %</i>	<i>6 %</i>	<i>9 %</i>

Actifs en couple	Rural (accédants)		Ville moyenne (locataires)		Ville de la Métropole du Grand Paris (locataires)			Paris (locataires)		
	R2	R3	R2	R3	R2	R3	R4	R2	R3	R4
Revenu disponible (A)	1 600	1 100	1 350	900	1 800	1 200	950	1 800	1 200	950
Total action et aide nationales	0	66	65	300	0	155	342	0	155	342
<i>Santé</i>	<i>0</i>	<i>33</i>	<i>33</i>	<i>91</i>	<i>0</i>	<i>33</i>	<i>116</i>	<i>0</i>	<i>33</i>	<i>116</i>
<i>Logement</i>	<i>0</i>	<i>33</i>	<i>32</i>	<i>209</i>	<i>0</i>	<i>122</i>	<i>226</i>	<i>0</i>	<i>122</i>	<i>226</i>
Total action et aide locales (B)	0	3	11	20	3	28	111	11	106	206
<i>Santé</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>17</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Logement / Équipements</i>	<i>0</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>95</i>	<i>95</i>
<i>Vie sociale</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>10</i>	<i>11</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>11</i>	<i>11</i>	<i>11</i>
<i>Transports</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>9</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>100</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>100</i>
<i>Autres postes / aides non affectées</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>3</i>	<i>11</i>	<i>11</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Total aide et action sociales (C)	0	69	76	320	3	183	453	11	261	548
BDR (D)	2 638		2 227		3 070			3 070		
<i>Écart entre revenu et BDR avant aide (E=D-A)</i>	<i>1 038</i>	<i>1 538</i>	<i>877</i>	<i>1 327</i>	<i>1 270</i>	<i>1 870</i>	<i>2 120</i>	<i>1 270</i>	<i>1 870</i>	<i>2 120</i>
<i>Écart entre revenu et BDR après aide (D-A-C)</i>	<i>1 038</i>	<i>1 469</i>	<i>801</i>	<i>1 007</i>	<i>1 267</i>	<i>1 687</i>	<i>1 667</i>	<i>1 259</i>	<i>1 609</i>	<i>1 572</i>
% de contribution de l'aide et de l'action sociales aux BDR (C/E)	0 %	5 %	9 %	24 %	0 %	10 %	21 %	1 %	14 %	26 %
<i>Dont % de contribution de l'aide et de l'action sociales locales (B/E)</i>	<i>0 %</i>	<i>0 %</i>	<i>1 %</i>	<i>2 %</i>	<i>0 %</i>	<i>1 %</i>	<i>5 %</i>	<i>1 %</i>	<i>6 %</i>	<i>10 %</i>

Note → Il s'agit des locataires du parc privé, l'apport procuré par une location du parc social est traité en variante à la fin de ce chapitre.

Source → Calculs et inventaire des aides nationales et locales en 2018 réalisés par VizGet - Crédoc.

Pour les retraités, une situation très différenciée selon les lieux, des aides à Paris diversifiées et significatives

Dans les territoires de province, le statut de retraités n'ouvre que peu droit à des aides supplémentaires par rapport à celles prises en compte pour les actifs sans enfant. La section inventoriant les aides locales montrait en effet que la plupart de celles destinées aux seniors sont centrées sur la prise en charge ou la prévention de la dépendance. Elles ne concernent pas les situations analysées dans le cadre des budgets de référence. En particulier, si les villes moyennes proposent des activités de loisirs à destination des aînés, ces dernières sont souvent peu diversifiées, ne correspondent pas aux besoins exprimés par les groupes de consensus et relèvent de la prévention de la perte d'autonomie (ateliers mémoires, conférences). Peu ont donc été valorisées dans le cadre de cet exercice. Au niveau R2 comme R3 (pour les villes moyennes), les aides comptabilisées dans ces villes et dans les territoires ruraux représentent des montants extrêmement limités (*Tableau 7*). Dans les villes moyennes, elles concernent les transports (les plus de 65 ans ont accès à des tickets gratuits), marginalement la vie sociale (pour quelques activités de loisirs) ainsi que la santé (dispositif ACS PLUS des CPAM, destiné sur ces territoires aux ménages dont les ressources sont légèrement supérieures au seuil de l'ACS). Les ménages au niveau R3 ont droit à l'ACS et ne bénéficient pas du dispositif local, ce qui explique que le montant des aides locales au niveau R2 puisse être supérieur à celui observé au niveau R3. Dans les territoires ruraux, la seule aide valorisée est celle destinée à aider les ménages dans leurs dépenses d'énergie.

Les retraités résidant à Paris et dans la ville de la banlieue parisienne peuvent accéder à des aides très diversifiées : prise en charge totale ou partielle de l'abonnement aux transports en commun, propositions d'activités de loisirs ou culturelles suffisamment variées pour être en partie valorisées, aides dans le domaine du logement (dispositif parisien Paris Logement et aide au paiement des factures d'énergie pour la ville francilienne), aide pour la prise en charge de l'acquisition d'une mutuelle (aide de la CPAM) et enfin, quelques aides non affectées (dispositif Paris Solidarité du CASVP qui, pour les retraités au niveau R4, représentent une aide mensuelle de 45 € s'ils vivent seuls, 98 € s'ils vivent en couple, aides financières du département francilien, bons d'achat de la ville de banlieue). Au total, et notamment à Paris, les aides financières locales dont bénéficient les retraités représentent des montants importants. Dans ce territoire, elles contribuent fortement à réduire l'écart entre les revenus des retraités au niveau R3 et les budgets de référence (d'environ un tiers pour les retraités isolés et d'un cinquième pour les couples de retraités).

Tableau 7 – Montant mensuel des aides pour les retraités et leur contribution au budget de référence selon la présence d'un conjoint, les différents niveaux de ressources et les territoires (en euros)

Retraités seuls	Rural (propriétaires)		Ville moyenne (locataires)		Ville de la Métropole du Grand Paris (locataires)			Paris (locataires)		
	R2	R3	R2	R3	R2	R3	R4	R2	R3	R4
Revenu disponible (A)	850		1 150	850	1 350	900		1 350	900	
Total action et aide nationales	50		22	183	0	189		0	189	
<i>Santé</i>	46		0	46	0	46		0	46	
<i>Logement</i>	4		22	137	0	143		0	143	
Total action et aide locales (B)	3		14	7	84	132		92	221	
<i>Santé</i>	0		7	0	0	33		0	0	
<i>Logement / Équipements</i>	3		0	0	0	10		0	84	
<i>Vie sociale</i>	0		2	2	11	12		23	23	
<i>Transports</i>	0		5	5	67	67		69	69	
<i>Autres postes / aides non affectées</i>	0	sous Aspa	0	0	6	10	sous Aspa	0	45	sous Aspa
Total aide et action sociales (C)	53		36	190	84	321		92	410	
BDR (D)	1 363		1 878		2 271			2 271		
Écart entre revenu et BDR avant aide (E=D-A)	513		728	1 028	921	1 371		921	1 371	
Écart entre revenu et BDR après aide (D-A-C)	460		692	838	837	1 050		829	961	
% de contribution de l'aide et de l'action sociales aux BDR (C/E)	10 %		5 %	18 %	9 %	23 %		10 %	30 %	
<i>Dont % de contribution de l'aide et de l'action sociales locales (B/E)</i>	1 %		2 %	1 %	9 %	10 %		10 %	16 %	

Retraités en couple	Rural (propriétaires)		Ville moyenne (locataires)		Ville de la Métropole du Grand Paris (locataires)			Paris (locataires)		
	R2	R3	R2	R3	R2	R3	R4	R2	R3	R4
Revenu disponible (A)	1 300		1 700	1 300	2 100	1 400		2 100	1 400	
Total action et aide nationales	103		0	170	0	61		0	61	
<i>Santé</i>	92		0	92	0	0		0	0	
<i>Logement</i>	11		0	78	0	61		0	61	
Total action et aide locales (B)	3		64	32	177	278		185	361	
<i>Santé</i>	0		32	0	0	92		0	78	
<i>Logement / Équipements</i>	3		0	0	13	13		0	0	
<i>Vie sociale</i>	0		3	3	24	25		47	47	
<i>Transports</i>	0		29	29	134	134		138	138	
<i>Autres postes / aides non affectées</i>	0	sous Aspa	0	0	6	14	sous Aspa	0	98	sous Aspa
Total aide et action sociales (C)	106		64	202	177	339		185	422	
BDR (D)	2 189		2 640		3 562			3 562		
Écart entre revenu et BDR avant aide (E=D-A)	889		9 40	1 340	1 462	2 162		1 462	2 162	
Écart entre revenu et BDR après aide (D-A-C)	783		876	1 138	1 285	1 823		1 277	1 740	
% de contribution de l'aide et de l'action sociales aux BDR (C/E)	12 %		7 %	15 %	12 %	16 %		13 %	20 %	
<i>Dont % de contribution de l'aide et de l'action sociales locales (B/E)</i>	0 %		7 %	2 %	12 %	13 %		13 %	17 %	

Note → Il s'agit des locataires du parc privé, l'apport procuré par une location du parc social est traité en variante dans la section suivante.

Source → Calculs et inventaire des aides nationales et locales en 2018 réalisés par VizGet - Crédoc.

L'accès au logement social constitue une aide supplémentaire importante pour certaines configurations

Il s'agit à présent de fournir une indication de l'aide que représente l'accès au logement social. Au regard de la méthodologie retenue et de l'objectif de l'exercice, elle est définie par rapport à la situation de ménages eux-mêmes logés dans le parc social et disposant de ressources proches des budgets de référence (niveau R1 défini précédemment). En effet, l'impact des aides est calculé par rapport au revenu nécessaire pour atteindre les dépenses du niveau des budgets de référence, dépenses établies en tenant compte des montants auxquels ont droit les ménages dont les revenus sont proches de ces budgets. En cohérence, l'impact du logement social est déterminé sous l'hypothèse que tous les ménages, y compris ceux ayant des revenus proches des budgets de référence, accèdent à ce parc.

Or, selon le montant de leurs revenus, les ménages peuvent en théorie accéder à des logements sociaux dont les loyers sont plus ou moins élevés (prêt locatif aidé d'intégration -PLAI- pour les ménages ayant les ressources les plus faibles, prêt locatif à usage social -PLUS- voire prêt locatif social -PLS- pour les ménages ayant les revenus plus élevés). Ceux qui disposent de ressources proches du budget de référence peuvent prétendre à un logement correspondant à la filière de financement PLUS ou PLS. À cet égard, cet accès au logement social par ces catégories de revenu a d'ailleurs été envisagé par les groupes de consensus et a donné lieu à un chiffrage alternatif du montant des budgets de référence. Cette situation n'a pas été retenue dans le cadre général de ce chapitre car l'offre de logement social n'est pas suffisamment dimensionnée, notamment en Métropole du Grand Paris, une zone particulièrement tendue.

L'aide dont bénéficient les ménages à revenus moindres dans l'hypothèse d'un accès au parc social dépend beaucoup des configurations familiales (*Tableau 8*). Elle est limitée lorsque les ménages au niveau des budgets de référence ont accès à un logement PLUS, comprise entre 30 € par mois (actifs sans enfant des villes moyennes) à plus de 85 € mensuels (familles avec enfants en Métropole du Grand Paris). Pour quelques ménages-types, le logement social correspondant aux budgets de référence est un logement intermédiaire (filière PLS) et l'impact du logement social pour les ménages ayant un revenu moindre est alors plus conséquent, jusqu'à atteindre 230 € par mois pour les couples retraités franciliens.

Tableau 8 – Montant mensuel des loyers des logements accessibles du parc social selon les territoires et le niveau de revenus et comparaison avec les montants pour des revenus au niveau des budgets de référence (en euros)

Monoparents	Ville moyenne			Métropole du Grand Paris			
	R1	R2	R3	R1	R2	R3	R4
Revenu disponible	3 000	1 800	1 200	4 100	2 450	1 650	1 250
Loyer parc privé	699			1 291			
Type de logement social accessible	PLUS	PLAI		PLUS	PLAI		
Loyer parc social	495	448		597	511		
Écart avec les loyers du parc social au niveau BDR (R1)	0	47	47	0	86	86	86

Couples avec 2 enfants	Ville moyenne			Métropole du Grand Paris			
	R1	R2	R3	R1	R2	R3	R4
Revenu disponible	3 700	2 200	1 500	4 400	2 650	1 750	1 400
Loyer parc privé	699			1 291			
Type de logement social accessible	PLS	PLUS	PLAI	PLUS	PLAI		
Loyer parc social	644	495	448	597	511		
Écart avec les loyers du parc social au niveau BDR (R1)	0	149	196	0	86	86	86

Actifs seuls	Ville moyenne			Métropole du Grand Paris			
	R1	R2	R3	R1	R2	R3	R4
Revenu disponible	1 600	1 000	650	2 200	1 300	900	700
Loyer parc privé	454			768			
Type de logement social accessible	PLUS	PLUS	PLAI	PLUS	PLUS	PLAI	
Loyer parc social	317	317	287	364	364	312	
Écart avec les loyers du parc social au niveau BDR (R1)	0	0	30	0	0	52	52

Actifs en couple	Ville moyenne			Métropole du Grand Paris			
	R1	R2	R3	R1	R2	R3	R4
Revenu disponible	2 200	1 350	900	3 050	1 800	1 200	950
Loyer parc privé	454			768			
Type de logement social accessible	PLUS	PLAI		PLUS	PLAI		
Loyer parc social	317	287		364	312		
Écart avec les loyers du parc social au niveau BDR (R1)	0	30	30	0	52	52	52

Retraités seuls	Ville moyenne			Métropole du Grand Paris				
	R1	R2	R3	R1	R2	R3	R4	
Revenu disponible	1 900	1 150	850	2 250	1 350	900	Sous Aspa	
Loyer parc privé	672			768				
Type de logement social accessible	PLS	PLAI		PLS	PLAI			
Loyer parc social	565	392		489	312			
Écart avec les loyers du parc social au niveau BDR (R1)	0	173	173	0	177	177		

Retraités en couple	Ville moyenne			Métropole du Grand Paris				
	R1	R2	R3	R1	R2	R3	R4	
Revenu disponible	2 600	1 700	1 300	3 550	2 100	1 400	Sous Aspa	
Loyer parc privé	672			1 083				
Type de logement social accessible	PLS	PLAI		PLS	PLAI			
Loyer parc social	565	392		645	411			
Écart avec les loyers du parc social au niveau BDR (R1)	0	173	173	0	234	234		

Remarques → Les montants de loyers dans le parc social restent supérieurs aux plafonds utilisés pour les aides au logement. Ils n'ont pas d'impact sur le montant des aides perçues par les ménages. Les ménages des territoires ruraux sont considérés dans ce chapitre comme accédants à la propriété, l'accès au logement social dans ces territoires n'est pas envisagé ici.

Guide de lecture → Les ressources R1 sont celles correspondant au montant des budgets de référence. Seule la différence entre le loyer du parc social au niveau R2/R3/R4 et le loyer du parc social au niveau R1 peut être interprétée comme une aide supplémentaire permettant l'atteinte des budgets de référence pour les ménages à ressources moindres.

Sources → Les seuils donnant accès aux filières de financement pour l'année 2018 sont ceux de l'arrêté du 28 décembre 2017 (JO du 30 décembre 2017). Les montants des loyers correspondant à ces filières pour chaque territoire et chaque configuration familiale ont été estimés à partir de l'étude sur les coûts locatifs des organismes de logement social au regard des ressources des locataires (étude ANCOLS - vizGet 2016) et réactualisés en 2018.

L'action locale implicitement prise en compte dans les budgets de référence peut représenter des montants importants

Les paragraphes précédents l'ont montré : les aides locales dont bénéficient les ménages dont les ressources sont inférieures au montant des budgets de référence sont relativement limitées, notamment pour ceux qui n'ont pas d'enfant à charge.

Une analyse des actions locales implicitement déjà comptabilisées dans les budgets de référence a été effectuée en première approche au début de ce chapitre et sur quelques postes (il ne s'agissait pas de l'objet de cette étude). Elle montre que ces dépenses, même en se limitant à l'échelon local, peuvent être très élevées et avoir un impact sur le niveau de vie des habitants plus important que les aides destinées aux familles à faibles ressources (Tableau 9).

Tableau 9 – Coût de revient de la garde des enfants pour les collectivités locales et comparaison avec les montants affectés dans les budgets de référence - Ville moyenne et Métropole du Grand Paris

	Familles monoparentales (1 enfant de moins de 3 ans, 1 enfant de 3-10 ans)		Couples avec enfants (1 enfant de 11-14 ans, 1 enfant de 15-17 ans)	
	Coût de revient mensuel pour les collectivités locales *	Coût facturé au niveau des BDR	Coût de revient mensuel pour les collectivités locales *	Coût facturé au niveau des BDR
Établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE)	Entre 1 500 € et 1 900 €	Environ 240 €	nc	nc
Scolarité - y compris restauration scolaire	Environ 200 € par mois	Environ 50 €	Entre 275 € et 400 €	Environ 90 €
Accueils périscolaires et centres de loisirs (mercredis et vacances)	Entre 110 € et 145 € par mois	Environ 60 € par mois	nc	nc
Total Garde des enfants	Jusqu'à 2 350 €	Environ 350 €	Jusqu'à 400 €	Environ 90 €

* Les coûts de revient sont issus des données des collectivités, les modes de calcul précis pouvant différer selon les lieux. Le coût de la scolarité est issu des données de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports. Il s'agit du coût mensuel correspondant à l'utilisation chiffrée dans les budgets de référence. Le coût de la scolarité pour les couples avec enfants somme le coût d'un collégien et celui d'un lycéen.

Remarque → Le coût de revient mensuel des EAJE pour les collectivités locales non pris en charge par la participation des familles l'est en partie par les caisses d'allocations familiales. Celui pour la scolarité n'intègre pas les dépenses nationales (salaire des enseignants).

Sur le poste Garde d'enfants en premier lieu, ces actions sont relatives à la participation des collectivités aux dépenses d'investissement et de fonctionnement des établissements d'accueil du jeune enfant, à la prise en charge des dépenses de scolarisation (locaux, personnels techniques, accueils périscolaires et du mercredi, restauration scolaire). Pour un ménage au niveau des budgets de référence, ces dépenses sont soit entièrement prises en charge par la collectivité (scolarisation), soit facturées à un coût bien inférieur au prix de revient (EAJE, accueils périscolaires, restauration scolaire). Les plus importantes sont celles consacrées à la garde des jeunes enfants. Pour les familles monoparentales, le budget

de référence en l'absence d'action locale serait de 2 000 € plus élevé. Pour un couple, le surcoût pourrait atteindre 310 €.

Dans les territoires ruraux, les enfants n'utilisent pas les accueils collectifs ni les accueils périscolaires et de loisirs. L'action locale pour les familles monoparentales représente environ 200 € par mois, pour environ 50 € affectés aux familles (poste Scolarité y compris restauration scolaire).

Pour les autres postes de dépense, il est plus complexe de reconstituer des coûts de revient. Selon les documents budgétaires des villes ou métropoles, dans le domaine des transports en commun urbains, les dépenses des collectivités nettes de la participation des usagers représentent entre 11 € et 16 € par mois par habitant. Pour le poste Vie sociale, les dépenses des villes pour l'action culturelle et sportive représentent jusqu'à 25 € par mois par habitant. À titre d'exemple, les aides locales comptabilisées pour l'atteinte des budgets de référence au niveau R3, pour les couples actifs sans enfant des villes moyennes, sont de 20 € par mois. Les dépenses des villes (hors celles de départements), pour les seuls postes Transports et Vie sociale, peuvent représenter 80 € par mois pour ces configurations et donc avoir un impact beaucoup plus important sur le montant des budgets de référence des ménages et sur l'atteinte de ces budgets pour les ménages dont les ressources en sont inférieures.

Conclusion

L'ensemble du système d'aides et d'actions sociales, locales comme nationales, a un impact indéniable sur l'atteinte des budgets de référence pour les ménages à faibles ressources. Pour les ressources les plus faibles prises en compte, sauf quelques cas particuliers, cet impact permet de combler de 12 % à 30 % l'écart entre le revenu disponible et les budgets de référence.

Les différences entre les types de territoires doivent être considérées avec précaution, le nombre de lieux étudiés par territoire étant très faible. Les actions répertoriées à Paris sont particulièrement importantes, notamment parce que les aides accordées par le CASVP le sont relativement peu dans une logique de secours ponctuels, mais revêtent un caractère régulier. À Paris comme dans la ville étudiée dans son agglomération, les services proposés à faibles coûts sont nombreux et les efforts consentis pour la prise en charge des transports en commun importants. Le montant des aides dispensées peut être significatif pour toutes les configurations familiales. Étant donnée l'importance des budgets de référence dans la Métropole du Grand Paris, le montant restant non couvert pour satisfaire les besoins exprimés par les groupes de consensus reste cependant très élevé après aides, supérieur à celui observé dans les autres territoires. En milieu rural au contraire, les aides locales sont limitées : cette faiblesse s'explique par le manque de services (gardes des enfants, transports en commun, logements locatifs et sociaux) qui a conduit les groupes de consensus vers des choix plus individuels que collectifs (recours à une assistante maternelle, utilisation de transports individuels, accession à la propriété) et donc peu couverts par l'action locale.

Dans tous les territoires, à même niveau de revenu relativement aux budgets de référence, l'impact de l'aide et de l'action sociales locales dépend principalement de la situation familiale et, plus précisément, de la présence ou non d'enfants. Ce constat renvoie à la nature des postes couverts par l'aide et l'action sociales telle qu'elles ont été définies dans cette étude : une aide couvrant un poste bien identifié, correspondant à un besoin chiffré dans les budgets de référence, attribuée régulièrement et non en secours ou urgence. Au niveau national, les aides entrant dans cette définition sont en premier lieu destinées au logement (allocations logement et chèque énergie, malgré son impact plus faible), à la garde des enfants (CMG assistant maternel en milieu rural, participation au fonctionnement des établissements d'accueil du jeune enfant, bourses de l'Éducation nationale) et, dans une moindre mesure, à la santé (CMU-C et ACS). Au niveau local, les aides ayant un impact sont surtout celles liées à la garde des enfants (accueils du jeune enfant, accueils périscolaires et de loisirs, restauration scolaire).

Ces résultats sont très liés au champ de l'aide et de l'action sociales retenu qui doit être cohérent avec la construction des budgets de référence : comme l'ont rappelé les premiers paragraphes de ce chapitre, les budgets de référence renvoient à une logique d'inclusion sociale allant au-delà de la protection sociale telle qu'elle est définie en France. Le constat que les aides locales correspondant à cette définition, hors celles centrées sur la famille, sont relativement limitées, peut s'expliquer par cette forme de tension entre deux définitions. Schématiquement, l'action sociale locale comprend principalement des aides correspondant aux différentes branches de la protection sociale : santé, famille et logement, chômage, vieillesse et survie, pauvreté et exclusion sociale. Excepté les secteurs Famille et Logement, les configurations familiales des budgets de référence sont peu concernées par les autres risques. Elles peuvent l'être par la pauvreté et l'exclusion, mais l'action locale dans ce domaine prend la forme principalement d'aides ponctuelles qui ne peuvent être prises en compte dans une logique de budgets ordinaires. Autrement dit, toujours schématiquement, l'action locale correspondant aux postes des budgets de référence est soit une action hors « protection sociale » et qui est alors destinée à tous les ménages, soit une action couvrant des risques de la protection sociale hors familles, soit une action destinée aux familles. Dans la première catégorie figurent les dépenses locales consacrées à l'éducation, la culture, le sport, les transports... : ce sont celles implicitement déjà comptabilisées dans les budgets de référence. Dans la deuxième catégorie, il s'agit des dépenses pour la prise en charge de la dépendance, du handicap, ou encore celles pour pallier temporairement à des situations complexes : ce sont celles qui ne correspondent pas à la situation des ménages-types des budgets de référence. Les dépenses consacrées aux familles, et en particulier à la garde des enfants ou à leur accès aux loisirs, ont un statut particulier. Tout d'abord parce qu'elles correspondent aux configurations des ménages avec enfants des budgets de référence. Ensuite parce qu'elles prennent souvent la forme de services tarifés en dessous de leur coût de revient et selon un système de quotient familial. Dès lors que les ressources des ménages diminuent, le coût qui leur est facturé se réduit et l'impact sur les budgets de référence peut être important.

Au-delà de ce schéma d'organisation de l'action sociale locale, il existe localement des aides supplémentaires pouvant avoir un impact sur les budgets de référence : aides supplémentaires à l'ACS des caisses primaires d'assurance maladie par exemple, tarifications sociales d'activités socio-culturelles destinées aux adultes, aides pour la prise en charge de dépenses de logement ou d'énergie, aides aux transports. Ces actions, hors Paris et dans une moindre mesure, hors la ville de l'agglomération parisienne, sont en général parcellaires, avec un impact relativement limité sur l'atteinte des budgets de référence. Les aides les plus importantes en montant, autres que celles pour la garde des enfants, sont celles liées aux transports. Plus généralement, la mise en place de services à tarification sociale (quotient familial, tarifs moindres pour des ménages en dessous d'un certain seuil de revenus) a un impact sur l'atteinte des budgets de référence y compris pour les ménages sans enfant. Or, ces services sont en cours de développement. Par exemple, les métropoles adoptant une telle tarification des transports en commun sont de plus en plus nombreuses, certains territoires expérimentent une tarification sociale de l'eau... Ces possibilités d'aider les ménages à ressources faibles, sans traitement social spécifique mais dans une logique de tarification en fonction des revenus, apparaissent probablement comme les plus cohérentes avec la conception d'inclusion sociale durable, qui sous-tend la notion de budgets de référence, plus que de protection.



La capacité à financer le budget de référence : une autre appréciation des niveaux de vie



Muriel Pucci-Porte, Centre d'Economie de la Sorbonne (Université Paris 1) et OFCE,
membre du comité scientifique du CNLE

Traditionnellement, on mesure le niveau de vie d'une famille par le ratio entre son revenu disponible et le nombre d'unités de consommation (bouches à nourrir) qu'elle comporte. Le niveau de vie est alors un indicateur de revenu disponible par équivalent adulte. C'est cet indicateur qui est retenu pour mesurer les inégalités de niveau de vie ou encore le risque de pauvreté et son intensité. Toutefois, les niveaux de vie sont rarement mis en regard des dépenses des populations et par construction, ils ne permettent pas de savoir si les ménages ont les moyens de satisfaire leurs besoins. Par ailleurs, cet indicateur suppose que le niveau de vie des ménages ayant une même composition et un même revenu disponible est identique partout sur le territoire, alors même que leurs besoins diffèrent d'une localité à l'autre ainsi que le coût du logement qu'ils supportent.

Les budgets de référence estimés par le Crédoc et l'Ires pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes) permettent de construire une mesure alternative du niveau de vie, liée à la capacité de financer les dépenses nécessaires pour vivre décemment, sans privation et participer à la vie sociale. Ces budgets permettent de surmonter certaines limites de l'approche traditionnelle car ils tiennent compte du coût du logement (variable selon le statut de l'occupant) et de la diversité du « coût de la vie » selon le lieu de résidence, que le ménage vive en zone rurale, en ville moyenne ou encore en Métropole du Grand Paris.

Ce chapitre propose ainsi de comparer le budget de référence des ménages à leur revenu disponible dans toutes les configurations pour lesquelles on dispose d'une estimation du budget de référence, c'est-à-dire pour les ménages composés d'un ou deux adultes (en couple) actifs ayant zéro, un ou deux enfants ou d'un ou deux adultes retraités sans enfant qui vivent en zone rurale, dans une ville moyenne ou en Métropole du Grand Paris.

La méthodologie repose sur l'utilisation de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (2016) généralement mobilisée pour étudier les inégalités et la pauvreté en France et consiste à imputer, pour chacun des ménages étudiés, le budget de référence correspondant à sa situation familiale et son territoire. On dispose alors d'une base de données homogène permettant d'une part de calculer le niveau de vie au sens usuel et d'estimer le risque de « pauvreté monétaire¹ » et, d'autre part, de comparer le revenu disponible au budget de référence. Cette base de données permet également de décrire, dans chacune des zones géographiques étudiées, la distribution d'un indicateur d'aisance budgétaire : le ratio revenu disponible/budget de référence selon la configuration familiale du ménage et d'estimer un risque de « pauvreté budgétaire » défini par la part des individus vivant dans un ménage dont le revenu disponible couvre moins des trois quarts du budget de référence².

La première partie de ce chapitre décrit les modalités de la sélection du champ de l'étude et la répartition par type de ménage et de logement de la population étudiée dans chacune

1. Un individu est considéré être en situation de pauvreté monétaire lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté monétaire qui est égal, par convention, à 60 % du niveau de vie médian.

2. Des travaux menés sur la composition des BDR indiquent que les dépenses contraintes et l'alimentation représentent entre 70 % et 80 % du BDR selon la zone d'habitation et le type de ménage. Ainsi, avec un revenu disponible inférieur à 75 % du BDR, la plupart des ménages subissent des privations portant sur ces dépenses primordiales (Voir chapitre 7).

des trois zones. La seconde partie étudie la capacité des ménages à financer leur budget de référence. Dans un premier temps, le risque de pauvreté monétaire de chaque type de ménage et celui de ne pas pouvoir financer leur budget de référence (du fait de revenus inférieurs à ces budgets) sont comparés. Ensuite, c'est la distribution des niveaux de vie qui est confrontée à celle de l'indicateur d'aisance budgétaire, comparaison qui montre la richesse de l'approche budgétaire et permet de tirer des enseignements majeurs pour rendre compte des inégalités de niveau de vie. Enfin, le taux de « pauvreté budgétaire » calculé à partir du budget de référence et le taux de « pauvreté monétaire » sont mis en regard l'un de l'autre pour chaque type de ménage selon la zone d'habitation.

Le champ de l'analyse porte sur environ 10 millions de ménages

Quatre principaux critères de sélection sont appliqués aux effectifs de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) 2016 de l'Insee afin de rendre le champ de l'étude cohérent avec celui des budgets de référence disponibles (*Encadré 1*). Après application de ces différents filtres, on obtient finalement 9,8 millions de ménages répondant globalement aux caractéristiques des configurations familiales, des logements et des zones territoriales retenus pour le calcul des budgets de référence. Ce qui correspond à plus d'un tiers de l'ensemble des ménages de l'enquête ERFS 2016.

Encadré 1 – Critères de sélection de la population étudiée

Le champ des études de l'Insee sur le niveau de vie, la pauvreté et les inégalités de revenus exclut deux catégories de ménages : ceux dont la personne de référence est étudiante et ceux qui ont déclaré un revenu négatif. Cette restriction est également appliquée ici afin de préserver la cohérence entre les taux de pauvreté estimés dans le cadre de cette étude et ceux publiés pour la France dans les publications officielles.

L'enquête ERFS de l'Insee ne concerne que les individus vivant dans des logements dits « ordinaires » et résidant en France métropolitaine. Elle exclut ainsi les personnes qui vivent dans des collectivités (maisons de retraite, communautés religieuses, cités universitaires, prisons, etc.) ou encore celles vivant en logement précaire (foyers de travailleurs, etc.) et les personnes sans domicile. Sont également exclus du champ de la présente analyse ceux dont le statut d'occupation du logement est atypique¹ (locataires ou sous-locataires d'un logement loué meublé ou d'une chambre d'hôtel, logés gratuitement par des parents, des amis ou l'employeur mais avec un paiement éventuel de charges, usufruitiers) pour ne retenir que les cas étudiés par les budgets de référence (locataires du parc privé ou social, accédants à la propriété, propriétaires non accédants).

Ces deux premières sélections conduisent à exclure un ensemble de ménages représentatifs de 6,7 % des ménages français (*Compléments statistiques en fin de chapitre, tableau A1*). Il reste alors un ensemble de ménages représentatifs d'un peu moins de 27 millions des ménages de la France métropolitaine, non étudiants, dont le revenu déclaré n'est pas négatif et dont le statut d'occupation du logement est « traditionnel ». Par commodité pour la suite de l'étude, ils sont désignés comme étant des ménages « standards ».

1. Dans l'ERFS 2016, la variable indiquant le statut d'occupation du logement n'est renseignée que pour 19 % des ménages. Pour cette étude, le statut d'occupation est imputé aléatoirement aux autres ménages de sorte à respecter la distribution des statuts renseignés selon la zone d'habitation et le type de ménage.

Les budgets de référence n'ayant à l'heure actuelle été construits que pour le milieu rural, les villes moyennes et la Métropole du Grand Paris, le champ de l'analyse se limitera à ces trois zones d'habitation qui regroupent un peu plus de la moitié des ménages français « standards » (*Compléments statistiques, tableau A2*).

Une dernière sélection concerne la configuration familiale des ménages étudiés. Les budgets de référence sont estimés pour les personnes seules (selon leur genre) actives ou retraitées, les couples sans enfant (actifs ou retraités), les parents isolés actifs avec deux enfants âgés de 0-2 et 3-10 ans et des couples de deux actifs ayant deux enfants âgés de 11-14 et 15-17 ans. Des évaluations annexes du coût spécifique d'un enfant selon son âge et des ajustements des budgets adultes liés à la présence d'un (ou plusieurs) enfant(s), notamment en ce qui concerne les sorties et les transports, permettent d'estimer un budget pour les familles de parents actifs ayant un ou deux enfants quel que soit son âge (*Compléments statistiques B*). Pour pouvoir comparer le revenu disponible au budget de référence, il faut exclure tous les autres types de ménages. Il aurait été en effet arbitraire de définir le coût d'un troisième ou quatrième enfant ou encore le budget spécifique des ménages comprenant plusieurs familles ou d'individus ni actifs ni retraités². Dans les trois zones étudiées, les personnes seules exclues de l'analyse représentent 1 % à 3 % des ménages « standards », les couples sans enfant exclus 5 % à 8 %, les familles monoparentales exclues 1 % à 3 %, les couples avec enfants exclus 1 % à 4 % et les ménages composés de plusieurs familles 6 % à 9 % de ces ménages « standards » (*Compléments statistiques A, tableau A3*).

Au total, compte tenu de la mise en place de ces quatre sélections successives, l'évaluation porte sur un échantillon représentatif d'environ 9,853 millions de ménages, soit 73 % des ménages « standards » des trois zones étudiées et environ 34 % de l'ensemble des ménages représentés dans l'enquête ERFS de l'Insee.

2. Les individus actifs retenus sont « actifs au sens du BIT » c'est-à-dire qu'ils occupent un emploi ou sont au chômage mais à la recherche d'un emploi et disponibles pour l'occuper.

Avant de comparer la distribution des budgets de référence avec celle du revenu disponible obtenues sur le champ de l'étude, la description des territoires révèle sans surprise une structure de la population différente d'une localité à l'autre, en particulier entre les villes et le milieu rural.

Structure de la population observée et étudiée : plus d'actifs en Métropole du Grand Paris, davantage de couples en milieu rural

Les ménages du champ de l'étude sont majoritairement actifs dans les trois territoires. Toutefois, leur répartition en fonction de la configuration familiale diffère en certains points selon la zone d'habitation (*Compléments statistiques, tableau A4*). Les principales différences sont les suivantes :

- La grande métropole parisienne compte beaucoup plus d'actifs que dans les deux autres territoires (respectivement 69 % et 60 %, soit + 9 points d'écart) (*Tableau 1*).
- Parmi les actifs, les structures des effectifs des villes moyennes et de la Métropole du Grand Paris sont relativement proches avec plus de la moitié de personnes seules, essentiellement sans enfant. Ce n'est pas le cas en milieu rural où 41 % des ménages du champ étudié sont constitués de couples, dont les deux tiers ont un ou deux enfants (la part de ces familles avec enfants est pratiquement le double de celle constatée en ville).

- S'agissant des retraités, la plupart vivent seuls en zone urbaine (plus des deux tiers en Métropole du Grand Paris et environ les quatre cinquième en ville de moyenne importance) alors qu'en zone rurale la moitié des ménages à la retraite sont des couples (sans enfant dans les configurations-types des budgets de référence).

Tableau 1 – Répartition des ménages étudiés selon la configuration familiale et le territoire

	En %		
	Zone rurale	Ville moyenne	Métropole du Grand Paris
Ménages d'actifs	60	60	69
Ménages de retraités	40	40	31
Actifs			
Actifs.ves vivant seuls.es	24	45	49
Parents isolés avec un ou deux enfants	8	13	8
Couples d'actifs sans enfant	23	18	19
Couples d'actifs avec un ou deux enfants	45	24	24
Ensemble des ménages d'actifs	100	100	100
Retraités			
Retraités.es vivant seuls.es	50	84	69
Couple de retraités sans enfant	50	16	31
Ensemble des ménages de retraités	100	100	100

Notes → Les individus actifs retenus sont « actifs au sens du BIT » c'est-à-dire qu'ils occupent un emploi ou sont au chômage mais à la recherche d'un emploi et disponibles pour l'occuper. Les budgets de référence estimés pour 2018 ont été déflatés de la hausse des prix à la consommation hors tabac pour être comparables aux revenus disponibles de l'année 2016.

Champ → France métropolitaine, ménages « standards » vivant en zone rurale, en ville moyenne ou en Métropole du Grand Paris ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

Sources → Insee, DGFIP, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016.

Des statuts d'occupation du logement retenus pour les budgets de référence dans l'ensemble confortés par l'observation

Si les situations d'occupation du logement retenues par les groupes de consensus ayant participé à l'élaboration des budgets de référence correspondent en général à celles qui sont observées le plus souvent, certaines situations fréquentes n'ont pas été retenues. Ainsi, dans les trois zones étudiées, de nombreux ménages de retraités sont locataires (plutôt parc privé en zone rurale et parc social dans les villes moyennes et le Grand Paris) alors que les groupes de consensus n'ont envisagé que la propriété en rural (*Compléments statistiques, tableau A5*). À l'inverse, les actifs sans enfant vivant en zone rurale, que les groupes de consensus ont considérés accédants à la propriété ou locataires du parc social, sont à plus de 40 % propriétaires et environ 30 % locataires du parc privé. En zone rurale, l'accession à la propriété est bien le modèle dominant pour les couples d'actifs avec enfants et les familles

monoparentales avec deux enfants. Dans les villes moyennes et la Métropole du Grand Paris, les budgets de référence sont estimés pour des ménages d'actifs locataires, ce qui est concordant avec la situation la plus courante, bien qu'une part importante des ménages d'actifs avec enfants soient accédants à la propriété, voire propriétaires pour les couples avec enfants.

Ces situations de logement fréquentes sont intégrées dans le cadre de cette étude. Les budgets de référence correspondants sont reconstruits en ajoutant au budget « hors logement » du ménage un coût du logement relatif à la situation familiale estimé à partir de l'enquête Logement de l'Insee (*Compléments statistiques B*).

Les budgets de référence moyens sont inférieurs aux revenus disponibles moyens avec une distance particulièrement importante en Métropole du Grand Paris

Pour chacun des ménages du champ étudié, un budget de référence correspondant à sa configuration familiale et à sa zone d'habitation est appliqué (*Compléments statistiques B*), y compris lorsque certains statuts d'occupation du logement n'ont pas été envisagés par les groupes de consensus.

Le budget de référence moyen le plus élevé des trois zones est celui observé dans la Métropole du Grand Paris et le plus faible celui observé en ville moyenne (*Tableau 2*). Cela rend compte à la fois de différences relatives aux besoins propres à chaque type de famille, variables selon sa taille, et à la structure de la population locale.

Dans les trois zones étudiées, le budget de référence moyen se situe bien en deçà du revenu disponible moyen. Le classement de l'un et l'autre est identique mais l'écart relatif entre revenu disponible moyen et budget moyen est beaucoup plus important en Métropole du Grand Paris (52 %) qu'en zone rurale (21 %), les villes moyennes occupant une place intermédiaire avec un écart relatif de 31 %. Leurs distributions respectives permettent de comprendre ce résultat. En effet, les ménages les plus aisés ont des revenus beaucoup plus élevés dans la Métropole du Grand Paris, où 25 % des ménages ont un revenu disponible supérieurs à 5 200 € alors que le niveau de ce troisième quartile (Q3) des revenus disponibles n'est que de 4 080 € en milieu rural et 3 732 € dans les villes moyennes. Toutefois, dans le bas de la distribution, les 10 % des revenus disponibles les plus faibles (premier décile, D1) sont inférieurs à un seuil³ plus bas en Métropole du Grand Paris qu'en zone rurale alors même que le seuil délimitant les 10 % des budgets de référence les plus modestes y est plus élevé. On peut faire un constat similaire avec les seuils délimitant les 25 % des budgets et des revenus les plus faibles. Il n'y a que dans la grande métropole que le premier quartile de revenu disponible n'atteint pas celui des budgets. Tous ces éléments laissent entrevoir des difficultés budgétaires plus importantes dans l'agglomération parisienne qu'en zone rurale ou en ville moyenne. La comparaison des distributions des revenus disponibles et des budgets de référence par type de ménage (*Compléments statistiques, tableaux C1 à C3*) permet d'ores et déjà de pressentir que les difficultés seront particulièrement importantes pour les personnes seules retraitées et surtout les familles monoparentales dont les 25 % des revenus disponibles les plus faibles sont partout inférieurs au seuil délimitant le premier

3. La limite supérieure de la tranche du décile.

quart des budgets de référence. C'est également le cas des personnes seules actives vivant en ville, et en particulier dans l'agglomération parisienne.

Tableau 2 – Distribution des budgets de référence et des revenus disponibles (en euros mensuels)

		En euros					
		Moyenne	D1	Q1	Médiane (D5)	Q3	D9
Zone rurale	Budget de référence	2 771	1 382	2 133	2 678	3 628	4 414
	Revenu Disponible	3 366	1 456	2 166	3 162	4 080	5 246
Ville moyenne	Budget de référence	2 312	1 389	1 584	2 170	2 845	3 603
	Revenu Disponible	3 020	1 246	1 693	2 597	3 732	5 089
Métropole du Grand Paris	Budget de référence	2 827	1 816	2 172	2 768	3 327	4 090
	Revenu Disponible	4 308	1 420	2 103	3 443	5 200	8 018

Note → Les budgets de référence estimés pour 2018 ont été déflatés de la hausse des prix à la consommation hors tabac pour être comparables aux revenus disponibles de l'année 2016.

Les déciles D1 à D9 partagent la population en dix : 10 % des personnes ont un niveau de vie inférieur à D1, 20 % à D2, etc. Le niveau de vie médian correspond à D5. Le premier quartile (Q1) correspond aux 25 % des niveaux de vie les plus faibles.

Champ → France métropolitaine, ménages « standards » vivant en zone rurale, en ville moyenne ou en Métropole du Grand Paris ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

Sources → Insee, DGFIP, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 ; budgets de référence CNLE, revalorisation 2016.

Insuffisance ou aisance budgétaire : comparaison des revenus disponibles aux budgets de référence

Afin d'étudier plus précisément les difficultés rencontrées par les ménages de chaque zone pour financer leur budget de référence, il convient de comparer le revenu disponible de chaque ménage à son propre budget de référence, calculé donc en fonction de sa zone d'habitation, de sa configuration familiale et de son statut d'occupation du logement. Il est alors possible d'évaluer le nombre d'individus vivant une situation d'insuffisance budgétaire, au sens où le revenu disponible du ménage ne couvre pas le budget de référence. Mais dans quelle mesure l'insuffisance budgétaire concerne-t-elle des ménages en risque de pauvreté monétaire, c'est-à-dire vivant avec un niveau de vie⁴ inférieur à 60 % du niveau de vie médian de la population de France métropolitaine ? Pour répondre à cela, on calcule, au sein des individus vivant une situation d'insuffisance budgétaire, la part des individus

4. Le niveau de vie est mesuré ici par le revenu disponible par équivalent adulte, c'est-à-dire le ratio revenu disponible/nombre d'unités de consommation, sachant que le ménage comporte une unité de consommation (UC) pour une personne seule, 1,5 UC pour un couple sans enfant et 0,3 UC de plus par enfant âgé de moins de 14 ans ou 0,5 UC par enfant de 14 ans ou plus.

considérés comme pauvres selon l'indicateur usuel et de ceux qui peuvent être considérés comme modestes mais non pauvres monétairement. L'analyse est ensuite complétée par la distribution du ratio revenu disponible/budget de référence qui fournit un indicateur de difficultés budgétaires (ratio inférieur à 100 %) ou, à l'inverse, de l'aisance budgétaire (ratio supérieur à 100 %) dans chacune des zones selon la configuration familiale des ménages.

Enfin, en retenant un seuil personnalisé correspondant à 75 % du budget de référence, on dispose d'une approximation d'un seuil de revenu disponible en deçà duquel le ménage et les individus qui le composent subissent des privations dans leurs dépenses contraintes ou alimentaires, ce qui définit un seuil de « pauvreté budgétaire ». Dans chaque catégorie de ménage (caractéristiques et zone d'habitation), la comparaison des risques de pauvreté monétaire et de pauvreté budgétaire permet d'illustrer les lacunes de l'indicateur traditionnel qui repose uniquement sur le revenu et les unités de consommation du ménage indépendamment de son lieu de vie et du coût du logement qu'il supporte.

Mesurer l'insuffisance budgétaire : près de quatre individus sur dix ont des revenus insuffisants pour atteindre le budget de référence

La part des individus en insuffisance budgétaire est relativement proche dans les trois zones étudiées et diminue avec la taille des communes, passant de 38 % en milieu rural à 37 % dans les villes moyennes et 35 % dans la Métropole du Grand Paris (*Tableau 3*). Cette relative similitude reflète certes des réalités convergentes mais aussi certaines différences notables.

L'isolement, avec ou sans charge parentale, constitue un facteur bien connu de fragilité budgétaire. Comparativement aux autres configurations familiales, les parents isolés concentrent la fraction la plus élevée de personnes ayant un budget insuffisant. Ainsi, plus des trois quarts des familles monoparentales qui vivent en milieu rural ou dans une ville moyenne subissent une insuffisance budgétaire, qu'elles aient un ou deux enfants. En revanche, dans la Métropole du Grand Paris, l'insuffisance budgétaire ne touche que près de deux tiers des familles monoparentales avec deux enfants (ce qui reste beaucoup), alors même que les budgets de référence y sont plus élevés car leurs revenus disponibles le sont davantage encore (la moitié des familles monoparentales avec deux enfants de la Métropole du Grand Paris a un revenu disponible supérieur à 2 827 €, ce qui est le cas de moins d'un quart des familles de mêmes caractéristiques vivant dans des villes moyennes ou en milieu rural).

Viennent ensuite, en termes d'exposition au risque d'insuffisance budgétaire, les personnes sans enfant à charge qui vivent seules (entre 32 % et 52 % selon le territoire), notamment les femmes seules retraitées, fréquemment dans cette difficulté (entre 45 % en Métropole du Grand Paris et 49 % en ville moyenne ou 48 % en milieu rural). Elles ont d'ailleurs, plus souvent que les hommes retraités, un revenu disponible qui ne leur permet pas de financer leur budget de référence dans les trois zones étudiées (39 % à 43 %). Les personnes seules d'âge actif connaissent des situations plus dispersées que leurs homologues à la retraite (entre 32 % et 52 %). Les ressources des hommes seuls actifs sont plus souvent insuffisantes que celles des femmes seules actives dans les villes moyennes mais moins souvent en

milieu rural. Que ce soit en milieu rural ou en ville moyenne, les personnes seules le plus souvent en insuffisance budgétaire sont les femmes retraitées (pour près de la moitié d'entre elles), alors que ce sont les actifs ou actives dans les villes moyennes et dans la Métropole du Grand Paris (là aussi plus de la moitié en moyenne).

Les couples d'actifs sans enfant sont les moins affectés par ce risque que les autres ménages-types. Ils sont entre 15 % et 28 % en insuffisance budgétaire. En milieu rural et dans les villes moyennes, les couples avec un enfant sont dans une situation intermédiaire entre les couples sans enfant et les personnes actives vivant seules en termes de risque d'insuffisance budgétaire (29 % en ville moyenne et 35 % en zone rurale). Mais ils sont moins souvent en insuffisance budgétaire que les couples sans enfant dans la Métropole du Grand Paris, où plus d'un quart des couples avec un enfant a un revenu disponible supérieur à 5 800 € contre environ 10 % de ceux qui vivent dans les villes moyennes et en milieu rural. Dans les villes moyennes et la Métropole du Grand Paris, les couples avec deux enfants ont un risque d'insuffisance budgétaire plus faible que les femmes vivant seules (35% et 27% contre 44% et 52%) mais leur risque est plus important en zone rurale où près de la moitié des couples avec deux enfants dispose d'un revenu disponible inférieur à son budget de référence.

Les propriétaires non accédants sont les moins exposés à l'insuffisance budgétaire en raison de la part élevée du coût du logement dans le budget des autres ménages : ils sont environ un cinquième à éprouver cette gêne en ville et un peu plus d'un quart en zone rurale. Dans une majorité de cas, la proportion d'insuffisants budgétaires est plus élevée parmi les locataires du parc privé que parmi ceux du parc social, le moindre coût du logement dans le parc social compensant la plus forte concentration de bas revenus dans ce secteur. Exception notable toutefois, celle des familles monoparentales avec deux enfants vivant en milieu rural ou en ville moyenne qui ont un risque d'insuffisance budgétaire plus important parmi les locataires du parc social que parmi ceux du parc privé, « l'effet bas revenu » l'emportant alors sur « l'effet coût du logement ». On remarque aussi qu'en zone rurale, la part des ménages en insuffisance budgétaire est plus faible parmi les locataires du parc social que parmi ceux qui accèdent à la propriété alors que c'est l'inverse qui est observé en ville (*Compléments statistiques, tableau C4*).

Tableau 3 – Part des individus vivant dans un ménage dont le revenu disponible est inférieur au budget de référence

	En %		
	Zone rurale	Ville moyenne	Métropole du Grand Paris
Hommes actifs vivant seuls	32	49	52
Femmes actives vivant seules	36	44	52
Hommes retraités vivant seuls	39	43	43
Femmes retraitées vivant seules	48	49	45
Couples d'actifs sans enfant	16	15	20
Couples de retraités sans enfant	27	21	28
Familles monoparentales avec un enfant	79	78	69
Familles monoparentales avec deux enfants	79	76	68
Couples avec un enfant	35	29	17
Couples avec deux enfants	47	35	27
Ensemble	38	37	35

Champ → France métropolitaine, individus vivant dans des ménages « standards » en zone rurale, en ville moyenne ou en Métropole du Grand Paris ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

Sources → Insee, DGFiP, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 ; budgets de référence CNLE, revalorisation 2016.

De la pauvreté monétaire à l'insuffisance budgétaire : des situations finalement moins critiques en Métropole du Grand Paris

Une partie seulement des individus en insuffisance budgétaire sont considérés comme pauvres au sens de la pauvreté monétaire qui compare le niveau de vie des ménages à un seuil de pauvreté relatif (celui fixé à 60 % du niveau de vie médian). Mais, outre la question que pose l'homogénéité territoriale de l'indicateur de pauvreté monétaire, celui-ci suppose que les dépenses destinées à couvrir les besoins des enfants représentent une proportion fixe du revenu indépendante de ce revenu, de la zone d'habitation et du statut d'occupation du logement. À l'inverse, dans le cadre des budgets de référence, par construction, les dépenses nécessaires à la satisfaction des besoins des adultes et des enfants dépendent de toutes ces caractéristiques des ménages.

Les ordres de grandeurs en matière de pauvreté monétaire sont relativement voisins d'une zone à l'autre quoiqu'un peu plus élevés en ville moyenne : la part des individus pauvres parmi l'ensemble des individus étudiés est de 7 % en zone rurale, 10 % en ville moyenne et 8 % en Métropole du Grand Paris (*Tableau 4*). Ils sont bien plus faibles que ceux observés pour la France entière en raison de l'exclusion du champ des ménages les plus souvent en situation de pauvreté⁵ (chômeurs de longue durée et familles nombreuses en particulier). Globalement, le risque de pauvreté monétaire est donc très largement inférieur au risque d'insuffisance budgétaire (qui avoisine 35 % pour rappel). En territoire rural cette différence est particulièrement marquée car le taux de pauvreté monétaire moyen est le plus faible

5. Le taux de pauvreté au seuil de 60 % du niveau de vie médian est de 14 % pour l'année 2016 en France métropolitaine. Mais alors qu'il est de seulement 8% pour les ménages du champ étudié, il s'élève à 21% pour les ménages des trois zones d'habitation exclus du champ de l'analyse, et à 15 % dans les zones d'habitation exclues du champ (Compléments statistiques, tableau C7).

des trois zones alors que 38 % de ces ménages ruraux disposent d'un revenu disponible insuffisant pour financer le budget de référence (soit la fraction la plus importante des trois zones étudiées). À l'inverse, la part des individus pauvres la plus élevée est celle observée en ville moyenne alors que la part de ménages en insuffisance budgétaire est dans la moyenne.

De même, si les personnes seules actives sont souvent en situation d'insuffisance budgétaire en Métropole du Grand Paris, c'est dans cette zone que leur taux de pauvreté est en moyenne le plus faible. Parallèlement, les monoparents avec deux enfants sont plus fréquemment en situation de pauvreté monétaire en ville moyenne alors même que c'est en milieu rural que leur risque d'insuffisance budgétaire est le plus grand. Ainsi les situations fréquentes d'insuffisance budgétaire visibles à certains endroits ne coïncident pas forcément avec celles de la pauvreté monétaire.

Si l'on compare les risques de pauvreté monétaire par type de logement, on remarque que les écarts constatés sur les risques d'insuffisance budgétaire sont atténués, voire inversés (*Compléments statistiques, tableaux C4, C5*). Ainsi, les risques de pauvreté sont très proches entre propriétaires et accédants, ce qui rend compte d'une proximité des revenus mais néglige les différences de coût du logement. De même, le risque de pauvreté apparaît assez souvent plus important dans le parc social que dans le parc privé, en raison d'une concentration de ménages à bas revenus dans le parc social, puisque l'indicateur de pauvreté monétaire ne tient pas compte du fait que ces ménages bénéficient d'un coût du logement réduit.

Tableau 4 – Part des individus dont le revenu disponible est inférieur au seuil de pauvreté monétaire (60 % du niveau de vie médian)

	En %		
	Zone rurale	Ville moyenne	Métropole du Grand Paris
Hommes actifs vivant seuls	14	19	15
Femmes actives vivant seules	16	16	13
Hommes retraités vivant seuls	13	8	9
Femmes retraitées vivant seules	18	11	8
Couples d'actifs sans enfant	6	6	5
Couples de retraités sans enfant	4	3	3
Familles monoparentales avec un enfant	27	23	15
Familles monoparentales avec deux enfants	24	35	19
Couples avec un enfant	5	6	4
Couples avec deux enfants	4	3	5
Ensemble	7	10	8

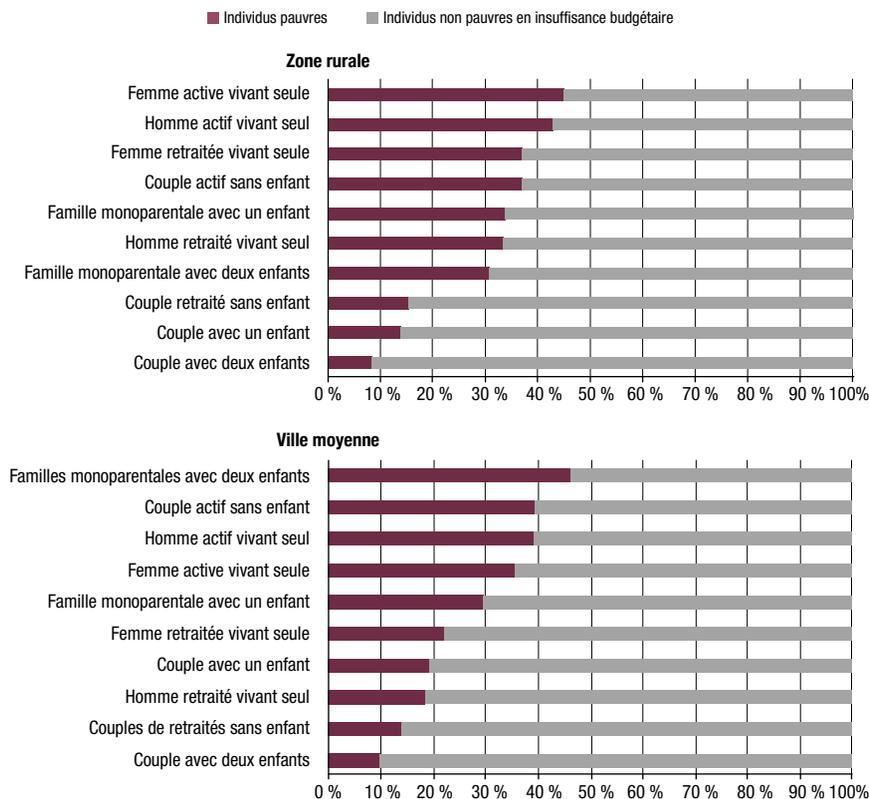
Champ → France métropolitaine, individus vivant dans des ménages « standards » en zone rurale, en ville moyenne ou en Métropole du Grand Paris ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

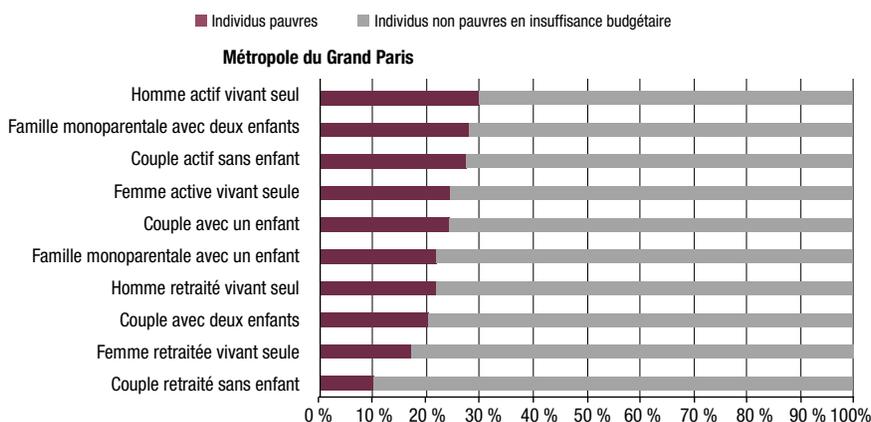
Sources → Insee, DGFiP Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016.

Le graphique 1 ci-après présente la répartition des individus en insuffisance budgétaire entre ceux qui vivent sous le seuil de pauvreté monétaire (au seuil de 60 % du niveau de vie médian) et les autres. De manière générale, les personnes en insuffisance budgétaire résidant dans la Métropole du Grand Paris sont moins souvent pauvres que dans les autres

territoires. L'insuffisance budgétaire y est donc moins liée aux niveaux de vie (au sens revenus par unité de consommation) mais davantage au coût de la vie. Les fractions de populations pauvres y sont également moins dispersées que dans les deux autres territoires et atteignent au plus 30 % des ménages en insuffisance budgétaire. En zone rurale, la part des pauvres parmi les individus vivant sous le budget de référence est inférieure à 15 % parmi les couples retraités et les couples avec enfants et avoisine ou dépasse, parfois très nettement, 30 % pour les autres catégories de ménages. En ville moyenne, environ un retraité sur cinq en insuffisance budgétaire est pauvre, qu'il vive seul ou en couple, mais la pauvreté concerne plus de 30 % des actifs sans enfant et des familles monoparentales avec un enfant et plus de 40 % des familles monoparentales avec deux enfants. Dans la Métropole du Grand Paris, la population en insuffisance budgétaire la plus touchée par la pauvreté monétaire est celle des hommes actifs vivant seul (30 %) puis celle familles monoparentales avec 2 enfants ou des couples d'actifs sans enfant (28 %).

Graphique 1 – Répartition de la population en insuffisance budgétaire entre individus pauvres et non pauvres





Champ → France métropolitaine, individus vivant dans des ménages « standards » en zone rurale, en ville moyenne ou en Métropole du Grand Paris ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

Sources → Insee, DGFIP, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 ; budgets de référence CNLE, revalorisation 2016.

Distribution d'un indicateur d'aisance budgétaire : une autre appréciation des inégalités de conditions de vie

Le rapport du revenu disponible au budget de référence permet d'analyser la distribution des niveaux de vie tels qu'ils peuvent être appréciés par l'aptitude ou non à accéder à des conditions de vie décentes et à participer à la vie sociale. L'indicateur retenu ici est le ratio revenu disponible / budget de référence. Un ratio inférieur à 100 % signifie que l'individu pâtit d'insuffisance budgétaire tandis que sa valeur donne une idée de l'ampleur des privations relativement aux standards définissant les budgets de référence. Par exemple, un ratio de 80 % indique que le revenu disponible permet de couvrir 80 % du budget aux prix du marché, l'individu devant renoncer aux dépenses correspondant aux 20 % restants ou les acquérir hors marché (entraide, associations, débrouille) à moins qu'il ne puisse bénéficier d'aides locales qui ne sont pas prises en considération dans cette analyse. Le ratio rend alors compte de l'intensité de l'insuffisance budgétaire.

À l'opposé, un ratio de plus de 100 % indique que l'individu vit dans un ménage pouvant vivre mieux que selon les standards de décence que véhiculent les budgets de référence et dans des conditions de vie d'autant plus avantageuses que le ratio est élevé. Le ratio illustre dans ce cas le degré d'aisance budgétaire des individus.

Dans les trois zones considérées, la moitié des individus dispose d'un revenu dépassant nettement la valeur du budget de référence, la différence étant plus nette en ville et en particulier dans la Métropole du Grand Paris : l'écart relatif du revenu disponible au budget est en effet de + 12 % en zone rurale, + 14 % en ville moyenne et + 21 % en Métropole du Grand Paris (Tableau 5). Au-delà de ce premier constat, on remarque que les 10 % des individus ayant la plus grande aisance budgétaire (D9) le sont à un degré plus important dans la métropole parisienne que dans les deux autres territoires : ils peuvent financer 261 % du budget de

référence dans la grande agglomération parisienne contre 205 % en ville moyenne et 193 % en zone rurale. Cette différence de capacité budgétaire des plus aisés selon le lieu où ils résident explique que le ratio moyen soit beaucoup plus élevé en Métropole du Grand Paris (151 %) qu'en ville moyenne (131 %) et en zone rurale (126 %).

A contrario, dans le bas de la distribution, les 10 % des personnes pour lesquelles le ratio est le plus faible subissent une insuffisance budgétaire beaucoup plus intense lorsqu'ils habitent dans la grande métropole parisienne car ils ne peuvent financer au mieux que 58 % du budget de référence contre près des deux tiers en zone rurale ou en ville moyenne. Ainsi, dans la Métropole du Grand Paris, la situation budgétaire des 10 % les plus aisés est 4,5 fois meilleure que celle des 10 % subissant la plus grande insuffisance budgétaire ; ils le sont 3,1 fois plus seulement en zone rurale et 2,8 fois plus dans les villes moyennes (Tableau 6). Tout au long de la distribution, les villes moyennes se situent dans une position intermédiaire entre la zone rurale et la Métropole du Grand Paris. Le tableau C6 présenté dans les compléments statistiques donne les distributions de cet indicateur d'aisance budgétaire en fonction de la configuration familiale. Dans les trois territoires étudiés, le quart des familles monoparentales les plus modestes (Q1) vivent avec moins des deux tiers de leur budget de référence et la moitié d'entre elles ont un revenu inférieur de 16 % à 28 % à leur budget de référence.

Tableau 5 – Distribution du ratio budget de référence/revenu disponible : un indicateur d'aisance budgétaire

	En %					
	D1	Q1	Médiane (D5)	Q3	D9	Moyenne
Zone rurale	68	88	112	146	193	126
Ville moyenne	66	87	114	153	205	131
Métropole du Grand Paris	58	87	121	178	261	151

Champ → France métropolitaine, individus vivant dans des ménages « standards » en zone rurale, en ville moyenne ou en Métropole du Grand Paris ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

Sources → Insee, DGFIR, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 ; budgets de référence CNLE, revalorisation 2016.

Traditionnellement, on décrit les inégalités entre ménages à partir des ratios inter-déciles des niveaux de vie qui permettent de comparer les 10 % des ménages les mieux lotis aux 10 % les plus modestes. Sont calculés ici des ratios inter-déciles d'une part sur les niveaux de vie – mesurés traditionnellement par le revenu disponible divisé par le nombre d'unités de consommation du ménage – et d'autre part sur les indicateurs d'aisance budgétaire, rapportant le revenu disponible au budget de référence. Pour rappel, avec l'indicateur de niveau de vie, le nombre d'unités de consommation est le même pour tous les ménages de composition identique quelle que soit leur zone d'habitation et leur coût du logement, alors que le budget de référence dépend de ces caractéristiques.

Malgré ces différences, les ratios des deux indicateurs sont proches dans les trois zones étudiées et plus importants dans la Métropole du Grand Paris (ratio supérieur à 4) qu'en ville moyenne (ratio proche de 3) et en zone rurale (ratio inférieur à 3).

Dans les trois territoires, la dispersion de l'indicateur d'aisance budgétaire est toujours un peu plus importante que celle des niveaux de vie ce qui indique que la prise en compte des différences de coût du logement et de besoins des ménages pour assurer des conditions de vie décentes renforce les inégalités liées aux seuls revenus. Avec les ratios 1^{er} décile / Médiane (D5) et 9^e décile / Médiane (D5), le diagnostic devient plus précis : la dispersion des indicateurs d'aisance budgétaire est plus importante que celle des niveaux de vie au-dessus de la médiane. Cela s'explique en partie par le fait que parmi les ménages les plus aisés ayant des enfants, l'indicateur de niveau de vie est limité par l'hypothèse implicite d'un coût des enfants proportionnel au revenu, ce qui n'est pas le cas pour l'indicateur d'aisance budgétaire.

Tableau 6 – Indicateurs d'inégalité : rapports interdéciles de « niveau de vie » et d'« aisance budgétaire »

		Rapport interdécile D9/D1	D1/D5	D9/D5
Zone rurale	Aisance budgétaire	2,8	0,6	1,7
	Niveau de vie	2,6	0,6	1,6
Ville moyenne	Aisance budgétaire	3,1	0,6	1,8
	Niveau de vie	3,0	0,6	1,7
Métropole du Grand Paris	Aisance budgétaire	4,5	0,5	2,2
	Niveau de vie	4,1	0,5	2,0

Note → Niveau de vie = (Revenu disponible)/(nombre d'UC) et aisance budgétaire = (Revenu disponible)/(Budget de référence).

Champ → France métropolitaine, individus vivant dans des ménages « standards » en zone rurale, en ville moyenne ou en Métropole du Grand Paris ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

Sources → Insee, DGFIP, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 ; budgets de référence CNLE, revalorisation 2016.

Construction d'un indicateur de « pauvreté budgétaire » comparable au seuil de pauvreté

Les budgets de référence correspondant à des conditions de vie décentes, sans privation et permettant de participer à la vie sociale, l'insuffisance budgétaire ne signifie pas pour autant que les individus concernés se considèrent comme pauvres ni même qu'ils ressentent des privations. Cela tient d'une part au fait que le renoncement à la vie sociale est parfois internalisé, considéré comme « normal » mais aussi et surtout au fait que certaines dépenses peuvent être reportées. Dans ce dernier cas, les individus commenceront à ressentir vivre un état de pauvreté seulement si leur insuffisance budgétaire dure dans le temps.

Construction d'un indicateur de « pauvreté budgétaire »

L'indicateur de pauvreté budgétaire retenu dans cette étude est construit dans le double objectif de rendre compte des privations relatives aux besoins essentiels, à la participation sociale et d'être simple à interpréter, ce qui requiert une forme d'homogénéité entre les territoires et les ménages de types différents.

Les travaux menés par Antoine Math (Ires), à la demande de l'Onpes, pour mesurer la part des dépenses contraintes dans les budgets de référence, comprennent plusieurs champs de dépenses allant d'un champ restrictif se limitant aux dépenses pré-engagées, telles que définies par l'Insee, à un périmètre plus large comme celui retenu par le CNLE qui peut être élargi au poste Alimentation (*Chapitre 7*).

Le champ des dépenses pré-engagées retenu dans les travaux de la DREES correspond aux dépenses liées au logement (loyers, remboursements d'emprunts pour la résidence principale, eau, gaz, électricité...), aux abonnements à des services de télécommunications et à la redevance télévisuelle, aux services financiers, frais bancaires et remboursements de crédits, aux frais de cantine et autres frais scolaires, aux cotisations aux assurances et frais de mutuelles complémentaires. Ces dépenses représentent entre 28 % et 51 % des budgets de référence selon le type de ménage étudié. Le CNLE intègre également les impôts, taxes et redevances, les frais de modes de garde, les dépenses de transports et les pensions alimentaires versées pour un total représentant entre 46 % et 72 % du budget de référence. Mais il paraît légitime d'introduire également les dépenses d'alimentation car le renoncement partiel à l'alimentation est une privation caractéristique des situations de pauvreté. Ainsi, la part des dépenses contraintes, y compris l'alimentation, est estimée représenter, selon le type de ménage, de 69 % à 78 % du budget de référence en zone rurale, de 66 % à 83 % du budget de référence dans les villes moyennes et de 60 % à 76 % dans la Métropole du Grand Paris.

Les estimations de budgets réalisées ne permettant pas de calculer précisément ce ratio dans toutes les configurations de ménages étudiées et sachant que l'objectif poursuivi est de fournir un indicateur simple et lisible, **on définit comme indicateur de pauvreté budgétaire le fait d'avoir un revenu disponible inférieur à 75 % du budget de référence.** Ce seuil de 75 % se fonde ainsi sur une liste de dépenses contraintes arrêtée par le CNLE augmentée des dépenses alimentaires.

La « pauvreté budgétaire » va bien au-delà de la pauvreté monétaire

Le taux de pauvreté budgétaire est plus élevé que le taux de pauvreté monétaire dans les trois zones étudiées (*Tableau 7*) et pour toutes les configurations de ménages envisagées (*Graphique 2*). Il est environ deux fois plus élevé en zone rurale et dans la Métropole du Grand Paris mais seulement 1,5 fois plus élevé dans les villes de taille moyenne.

Tableau 7 – Taux de pauvreté monétaire (niveau de vie < 60 % du niveau de vie médian) et taux de pauvreté budgétaire (revenu disponible < 75 % du budget de référence)

	En %	
	Taux de pauvreté monétaire	Taux de pauvreté budgétaire
Zone rurale	7	14
Ville moyenne	10	15
Métropole du Grand Paris	8	18

Champ → France métropolitaine, individus vivant dans des ménages « standards » en zone rurale, en ville moyenne ou en Métropole du Grand Paris ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

Sources → Insee, DGFIR Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 ; budgets de référence CNLE, revalorisation 2016.

En zone rurale, le risque de pauvreté monétaire apparaît bien souvent supérieur ou équivalent à celui observé dans les autres localités. Apprécié en termes budgétaires, ce constat est moins manifeste. Le risque de pauvreté est relativement proche du risque de pauvreté budgétaire pour les ménages sans enfant bien qu'il lui soit inférieur (*Compléments statistiques, graphique 1*). La différence se creuse s'agissant des familles avec un enfant, plus encore avec deux, et en particulier pour les familles monoparentales. Alors que le risque de pauvreté monétaire des parents varie peu avec le nombre d'enfants, le risque de pauvreté budgétaire est plus important avec deux enfants. Cela rend compte du fait que l'indicateur de pauvreté monétaire repose sur la définition implicite d'un coût des enfants proportionnel au revenu disponible et donc sous-estime leurs besoins dans les familles à bas revenus alors que l'indicateur de pauvreté budgétaire est justement fondé sur les besoins à satisfaire selon les groupes pour mener une vie décente.

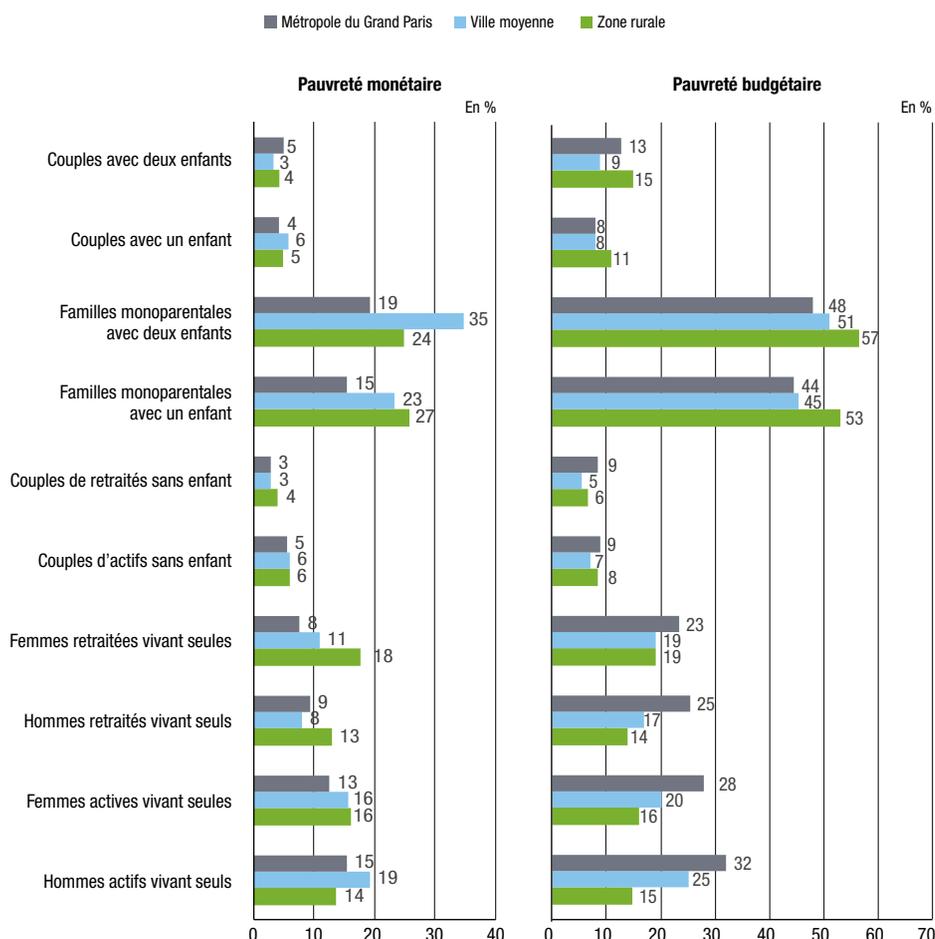
Dans les villes moyennes, les taux de pauvreté monétaire sont plus faibles qu'en zone rurale pour la plupart des catégories de ménages (à l'exception des hommes actifs vivant seuls, des couples avec un enfant dans une moindre mesure et des parents isolés avec deux enfants). Relativement aux ménages vivant en milieu rural, les écarts entre pauvreté monétaire et budgétaire sont plus faibles pour les familles avec enfants mais plus importants pour les personnes vivant seules, qu'elles soient actives ou retraitées.

Enfin, dans la Métropole du Grand Paris, alors que le taux de pauvreté monétaire apparaît souvent plus faible qu'ailleurs, les risques appréhendés à l'aune de la pauvreté budgétaire y sont plus importants pour tous les types de ménages sans charge parentale. Les couples avec enfants et les familles monoparentales ont, dans la métropole parisienne, des revenus plus élevés que dans les deux autres territoires (*Compléments statistiques, tableaux C1, C2, C3*), ce qui explique la faiblesse relative de leurs taux de pauvreté monétaire et budgétaire.

Au total, l'observation du risque de pauvreté d'une catégorie de ménage par zone d'habitation diffère selon qu'on raisonne en pauvreté monétaire ou en pauvreté budgétaire. En particulier, on a bien noté que les familles monoparentales ont un risque de pauvreté monétaire proche ou plus faible en zone rurale que dans les villes moyennes, tandis que leur risque

de pauvreté budgétaire y est plus élevé que dans les deux autres territoires étudiés. En sens inverse, les personnes actives ont un risque de pauvreté monétaire plus faible dans la Métropole du Grand Paris qu'en ville moyenne mais y ont un risque de pauvreté budgétaire plus élevé qu'ailleurs, en particulier en raison du coût élevé du logement (*Graphique 2*). C'est moins manifeste pour les monoparents mais sachant toutefois que leur taux de pauvreté budgétaire se rapproche assez nettement de ceux observés dans les deux autres territoires.

Graphique 2 – Taux de pauvreté monétaire et taux de pauvreté budgétaire selon le type de ménage



Champ → France métropolitaine, individus vivant dans des ménages « standards » en zone rurale, en ville moyenne ou en Métropole du Grand Paris ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

Sources → Insee, DGFIR, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 ; budgets de référence CNLE, revalorisation 2016.

Conclusion

Pour conclure, les enseignements de cette exploitation des budgets de référence complètent l'approche traditionnelle en termes de niveaux de vie pour évaluer les inégalités entre les ménages et leur risque de pauvreté. Alors que le niveau de vie est un indicateur qui se fonde uniquement sur le revenu, tenant compte de la taille du ménage par une correction proportionnelle, la comparaison du revenu au budget de référence permet de confronter les revenus aux besoins des ménages, lesquels diffèrent en fonction du coût du logement et de leurs besoins spécifiques, variables selon qu'ils vivent en zone rurale, dans une ville moyenne ou dans la grande métropole parisienne.

Il ressort de cette analyse que la prise en compte des seuls revenus conduit en particulier à sous-estimer les difficultés rencontrées par les familles en zone rurale et par les ménages sans enfant ou les parents isolés résidant en ville moyenne et surtout dans la Métropole du Grand Paris. Il apparaît en revanche que la dispersion des niveaux de vie et celle de l'indicateur d'aisance budgétaire, rapportant le revenu disponible au budget de référence, sont comparables, ce qui suggère que les différences de coût du logement et les besoins propres des ménages de territoires différents jouent assez peu sur les inégalités globales, l'effet se concentrant sur le haut de la distribution des revenus.



Compléments statistiques

A - Champ de l'analyse

– Sélection de la population étudiée

Tableau A1 – Ménages exclus de l'analyse en raison d'un revenu déclaré négatif, en tant que ménage étudiant ou en raison d'un statut d'occupation du logement atypique

	Effectifs en milliers	Répartition en %
Ensemble des ménages	28 719	100
Hors champ de l'étude et de l'enquête ERFS de l'Insee	455	1,6
Dans le champ de l'étude mais logement atypique	1 465	5,1
Champ potentiel de l'étude : ménages « standards »	26 799	93,3

Note → Les ménages vivant en zone rurale ou en ville moyenne peuvent être repérés grâce à la variable `tuu2010R` de l'ERFS (modalités 1 et 3 respectivement), ceux de la Métropole par le numéro de leur département (75, 92, 93 ou 94).

Champ → France métropolitaine, ménages vivant dans un ménage ordinaire.

Sources → Insee, DGFIR, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) 2016.

Tableau A2 – Ménages exclus de l'étude parce qu'ils ne vivent pas dans l'une des zones couvertes par les budgets de référence

	Effectifs en milliers	Répartition en %
Zone rurale	6 121	23
Ville moyenne	4 976	19
Métropole du Grand Paris	2 668	10
Autres territoires non retenus dans les budgets de référence	13 033	49
Ensemble	26 798	100

Champ → France métropolitaine, ménages vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul, dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le statut d'occupation du logement est standard.

Sources → Insee, DGFIR, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016.

Tableau A3 – Ménages inclus et exclus de l'analyse parce que les budgets de référence ne sont pas évalués pour leur configuration familiale

	Zone rurale		Ville moyenne		Métropole du Grand Paris		Ensemble des territoires	
	Effectifs en milliers	Répartition en %	Effectifs en milliers	Répartition en %	Effectifs en milliers	Répartition en %	Effectifs en milliers	Répartition en %
Hommes actifs vivant seuls	399	7	422	9	314	12	1 136	8
Femmes actives vivant seules	211	4	439	9	309	12	959	7
Hommes retraités vivant seuls	344	6	313	6	104	4	761	6
Femmes retraitées vivant seules	538	9	769	16	292	11	1 599	12
Autres personnes seules inactives	72	1	140	3	48	2	259	2
Couples d'actifs sans enfant	617	10	343	7	250	10	1 210	9
Couples de retraités sans enfant	888	15	601	12	180	7	1 669	12
Autres couples sans enfant	483	8	330	7	128	5	942	7
Parents isolés actifs avec un enfant mineur	112	2	151	3	59	2	324	2
Parents isolés actifs avec deux enfants dont au moins un mineur	106	2	98	2	39	2	243	2
Parents isolés actifs avec trois enfants ou plus dont au moins un mineur	22	0	24	0	10	0	55	0
Parents isolés actifs avec enfants majeurs uniquement	68	1	88	2	78	3	233	2
Parents isolés inactifs	118	2	154	3	70	3	342	3
Couples d'actifs avec un enfant mineur	435	7	203	4	118	5	755	6
Couples d'actifs avec deux enfants dont au moins un mineur	752	13	253	5	191	7	1 197	9
Couples d'actifs avec trois enfants ou plus dont au moins un mineur	227	4	77	2	59	2	362	3
Couples d'actifs avec enfants majeurs uniquement	32	1	16	0	20	1	67	0
Couples avec enfants et au moins un parent inactif	211	4	112	2	66	3	389	3
Ménages composés de plusieurs familles	371	6	353	7	239	9	963	7
Ensemble	6 006	100	4 886	100	2 574	100	13 465	100
Ménages exclus de l'analyse	1 604	27	1 294	26	718	28	3 612	27
Ménages étudiés	4 402	73	3 592	74	1 856	72	9 853	73

Note → Apparaît en grisé, les configurations familiales et territoires non retenus dans les budgets de référence.

Champ → France métropolitaine, ménages « standards » vivant en zone rurale, en ville moyenne ou en Métropole du Grand Paris.

Sources → Insee, DGFIR, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016.

– Description de la population étudiée

Tableau A4 – Répartition des ménages étudiés selon leur configuration familiale

	Zone rurale		Ville moyenne		Métropole du Grand Paris		En %
	Effectifs (en milliers)	Répartition (en %)	Effectifs (en milliers)	Répartition (en %)	Effectifs (en milliers)	Répartition (en %)	
Hommes actifs vivant seuls	399	9	422	13	314	17	
Femmes actives vivant seules	211	5	439	14	309	17	
Hommes retraités vivant seuls	344	8	313	10	104	6	
Femmes retraitées vivant seules	538	12	769	24	292	16	
Couples d'actifs sans enfant	617	14	343	11	250	13	
Couples de retraités sans enfant	888	20	204	6	180	10	
Parents isolés actifs avec un enfant	112	3	152	5	60	3	
Parents isolés actifs avec deux enfants	106	2	98	3	39	2	
Couples d'actifs avec un enfant	436	10	204	6	119	6	
Couples d'actifs avec deux enfants	752	17	253	8	191	10	
Ensemble	4 403	100	3 197	100	1 858	100	

Note → Les familles ont au plus deux enfants dont au moins un mineur. Les enfants sont donc mineurs et majeurs jusqu'à 24 ans inclus (voir Tableau A3).

Champ → France métropolitaine, ménages « standards » vivant en zone rurale en ville moyenne ou dans la Métropole du Grand Paris ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

Sources → Insee, DGFiP Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016.

Il est intéressant de confronter la répartition des ménages selon le statut d'occupation du logement en indiquant en grisé (*Tableau A5*) les hypothèses retenues par les groupes de consensus lors de l'élaboration des budgets de référence. Pour mémoire, en zone rurale, les groupes de consensus ont calculé les budgets de référence de ménages de retraités propriétaires, de personnes seules et familles monoparentales en accession ou locataires du parc social et de couples avec ou sans enfant en accession à la propriété. En ville moyenne et en Métropole du Grand Paris, les budgets de référence sont évalués pour des retraités propriétaires ou locataires (parc social ou parc privé) et des ménages d'actifs locataires (parc social ou parc privé).

Tableau A5 – Répartition des ménages étudiés vivant en zone rurale, en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris selon leur configuration familiale et leur statut d'occupation du logement

					Ensemble	En %
	Accédants	Propriétaires	Locataires du parc social	Locataires du parc privé		
Zone rurale						
Hommes actifs vivant seuls	22	42	8	28	100	
Femmes actives vivant seules	20	40	6	34	100	
Hommes retraités vivant seuls	5	71	3	21	100	
Femmes retraitées vivant seules	2	75	2	21	100	
Couples d'actifs sans enfant	28	40	4	29	100	
Couples de retraités sans enfant	6	86	1	6	100	

Parents isolés actifs avec un enfant	21	20	4	56	100
Parents isolés actifs avec deux enfants	34	18	19	29	100
Couples d'actifs avec un enfant	51	22	7	20	100
Couples d'actifs avec deux enfants	64	23	2	11	100
Ensemble	26	50	4	20	100

Ville moyenne					
Hommes actifs vivant seuls	9	10	33	47	100
Femmes actives vivant seules	5	13	37	45	100
Hommes retraités vivant seuls	1	46	35	18	100
Femmes retraitées vivant seules	19	53	24	3	100
Couples d'actifs sans enfant	19	27	22	31	100
Couples de retraités sans enfant	2	78	12	8	100
Parents isolés actifs avec un enfant	12	1	57	30	100
Parents isolés actifs avec deux enfants	12	9	64	15	100
Couples d'actifs avec un enfant	29	19	31	22	100
Couples d'actifs avec deux enfants	41	19	17	22	100
Ensemble	13	37	28	22	100

Métropole du Grand Paris					
Hommes actifs vivant seuls	11	17	16	57	100
Femmes actives vivant seules	6	14	18	62	100
Hommes retraités vivant seuls	0	61	34	5	100
Femmes retraitées vivant seules	11	55	16	17	100
Couples d'actifs sans enfant	20	19	10	50	100
Couples de retraités sans enfant	8	82	8	2	100
Parents isolés actifs avec un enfant	10	5	56	29	100
Parents isolés actifs avec deux enfants	36	0 ¹	29	35	100
Couples d'actifs avec un enfant	26	18	25	31	100
Couples d'actifs avec deux enfants	41	26	13	20	100
Ensemble	15	32	18	35	100

Note → Les cases grisées correspondent aux configurations retenues par les groupes de consensus pour l'estimation des budgets de référence.

Champ → France métropolitaine, ménages « standards » vivant en zone rurale, en ville moyenne ou dans la Métropole du Grand Paris ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

(1) Il y a moins de cent familles monoparentales avec deux enfants dans la Métropole du Grand Paris et les statistiques sont trop fragiles pour être commentées.

Sources → Insee, DGFIP, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016.

B. L'application des budgets de référence au champ de l'analyse

Les budgets de référence imputés sont, le plus souvent possible, ceux qui ont été déterminés par le Crédoc et l'Ires et les groupes de consensus. Les situations de logement qui n'ont pas été prévues par les groupes sont complétées grâce aux informations communiquées par le Crédoc et construites à partir, notamment, de l'enquête Logement de l'Insee.

Dans les tableaux-ci-dessous, les cases grisées correspondent aux budgets de référence issus directement des travaux du Crédoc et de l'Ires. Pour ce qui concerne le coût des enfants, les évaluations menées en ville moyenne fournissent le coût spécifique des enfants mais pas leur impact global sur le budget du ménage. En revanche, en zone rurale et en métropole parisienne, des estimations complémentaires permettent de tenir compte des changements de mode de vie des parents relativement aux ménages sans enfant, et en particulier pour ce qui concerne le transport et la vie sociale.

Pour déterminer le budget d'une famille avec un enfant d'âge différent de celui retenu dans les configurations-types des budgets de référence, on enlève le coût spécifique des enfants de la famille du budget de référence⁶ et on y ajoute le coût spécifique d'un enfant de l'âge considéré. On procède de façon similaire pour calculer le budget d'une famille ayant deux enfants dont les âges diffèrent de ceux des budgets de référence. Pour les familles monoparentales vivant dans la Métropole du Grand Paris, il faut également prendre en compte le surcoût en transports de celles qui ont un enfant âgé de moins de 11 ans et pour lesquelles les groupes de consensus ont considéré qu'il était nécessaire d'avoir une voiture.

Pour les familles avec deux enfants quel que soit leur âge, on maintient le coût du logement selon le statut d'occupation défini par les budgets de référence. Pour les familles avec un enfant, le coût du logement imputé est obtenu par application du supplément de budget relatif pour deux enfants associé à chaque type de logement (relativement au budget hors logement), en différenciant les couples des familles monoparentales.

Tous les budgets présentés ici sont estimés pour l'année 2018. Pour ce chapitre, ils ont été déflatés de l'évolution des prix à la consommation pour être comparables aux revenus de 2016 issus de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux de l'Insee 2016.

6. Pour une famille monoparentale ayant un enfant de 13 ans, on enlève donc du budget de la famille monoparentale des budgets de référence le coût spécifique d'un enfant de 2 ans et celui d'un enfant de 10 ans et on ajoute le coût spécifique d'un enfant âgé de 11 à 14 ans.

Tableau B1 – Les budgets de référence imputés en zone rurale

En euros

	Hors logement	En accession	Propriétaires	Locataires du parc social	Locataires du parc privé
Budgets de référence et estimations pour les types de logement non retenus					
Actifs seuls (moyenne H/F)	1 030	1 637	1 287	1 419	1 488
Retraités seuls (moyenne H/F)	1 096	1 711	1 363	1 492	1 562
Couples d'actifs sans enfant	1 788	2 638	2 078	2 176	2 246
Couples de retraités sans enfant	1 888	2 748	2 189	2 284	2 354
Familles monoparentales avec deux enfants de 0-2 et 3-10 ans	2 714	3 502	3 005	3 317	3 500
Couples avec deux enfants de 11-14 et 15-17 ans	2 925	3 824	3 289	3 406	3 546
Coût spécifique d'un enfant dans une famille monoparentale					
0-2 ans	692	867	728	906	1 022
3-10 ans	817	992	853	1 031	1 147
11-14 ans	416	591	452	630	746
15-17 ans	656	831	692	870	986
Budget d'une famille monoparentale avec un enfant					
0-2 ans	1 895	2 677	2 190	2 499	2 685
3-10 ans	2 020	2 802	2 315	2 624	2 810
11-14 ans	1 619	2 401	1 914	2 223	2 409
15-17 ans	1 859	2 641	2 154	2 463	2 649
Coût spécifique d'un enfant dans un couple					
0-2 ans	692	741	766	785	855
3-10 ans	817	866	891	910	980
11-14 ans	416	465	490	509	579
15-17 ans	656	705	730	749	819
Budget d'un couple avec un enfant					
0-2 ans	2 542	3 441	2 906	3 023	3 163
3-10 ans	2 667	3 566	3 031	3 148	3 288
11-14 ans	2 266	3 165	2 630	2 747	2 887
15-17 ans	2 506	3 405	2 870	2 987	3 127

Note ➔ figurent en grisé, les budgets de référence CNLE et les calculs dérivés de ces budgets (coût d'un enfant). Les autres montants non grisés sont des imputations.

Tableau B2 – Les budgets de référence imputés en ville moyenne

Pour les villes moyennes, l'estimation du coût spécifique d'un enfant selon son âge étant plus ancienne, elle a été actualisée en utilisant le taux de variation observé entre 2014 et 2018 des budgets des familles avec deux enfants locataires selon leur parc de logement.

En euros

	Hors logement	En accession	Propriétaires	Locataires du parc social	Locataires du parc privé
Budgets de référence et estimations pour les types de logement non retenus					
Actifs seuls (moyenne H/F)	980	1 846	1 302	1 467	1 603
Retraités seuls (moyenne H/F)	1 023	1 839	1 425	1 625	1 878
Couples d'actifs sans enfant	1 545	2 630	1 956	2 064	2 227
Couples de retraités sans enfant	1 715	2 740	2 227	2 384	2 640
Familles monoparentales, avec deux enfants de 0-2 et 3-10 ans	1 970	2 885	2 419	2 679	2 956
Couples avec deux enfants de 11-14 et 15-17 ans	2 674	3 808	3 230	3 380	3 660
Coût spécifique d'un enfant dans une famille monoparentale					
0-2 ans	476	500	539	587	769
3-10 ans	623	647	686	734	882
11-14 ans	549	573	612	667	818
15-17 ans	681	705	744	792	946
Budget d'une famille monoparentale avec un enfant					
0-2 ans	1 456	2 346	1 841	2 054	2 372
3-10 ans	1 603	2 493	1 988	2 201	2 485
11-14 ans	1 529	2 419	1 914	2 134	2 421
15-17 ans	1 661	2 551	2 046	2 259	2 549
Coût spécifique d'un enfant dans un couple					
0-2 ans	485	509	557	578	735
3-10 ans	629	653	701	722	735
11-14 ans	567	591	639	660	779
15-17 ans	691	715	763	784	913
Budget d'un couple avec un enfant					
0-2 ans	2 030	3 139	2 513	2 642	2 962
3-10 ans	2 174	3 283	2 657	2 786	2 962
11-14 ans	2 112	3 221	2 595	2 724	3 006
15-17 ans	2 236	3 345	2 719	2 848	3 140

Tableau B3 – Les budgets de référence imputés dans la Métropole du Grand Paris

	En euros				
	Hors logement	En accession	Propriétaires	Locataires du parc social	Locataires du parc privé
Budgets de référence et estimations pour les types de logement non retenus					
Actifs seuls (moyenne H/F)	1 240	2 173	1 650	1 863	2 229
Retraités seuls (moyenne H/F)	1 281	2 214	1 691	1 917	2 271
Couples d'actifs sans enfant	2 080	3 013	2 490	2 715	3 070
Couples de retraités sans enfant	2 173	3 408	2 687	2 927	3 562
Familles monoparentales avec deux enfants de 0-2 et 3-10 ans	2 358	3 933	3 087	3 259	4 132
Couples avec deux enfants de 11-14 et 15-17 ans	2 685	4 260	3 414	3 586	4 459
Coût spécifique d'un enfant dans une famille monoparentale					
0-2 ans	476	797	635	595	875
3-10 ans	566	887	725	685	965
11-14 ans	469	790	628	588	868
15-17 ans	584	905	743	703	983
Surcoût transports pour un enfant de moins de 11 ans	292	292	292	292	292
Budget d'une famille monoparentale avec un enfant					
0-2 ans	1 876	3 046	2 361	2 618	3 264
3-10 ans	1 966	3 136	2 451	2 708	3 354
11-14 ans	1 577	2 747	2 062	2 319	2 965
15-17 ans	1 692	2 862	2 177	2 434	3 080
Coût spécifique d'un enfant dans un couple					
0-2 ans	395	716	554	516	791
3-10 ans	478	799	637	599	874
11-14 ans	478	799	637	599	874
15-17 ans	582	862	700	703	978
Budget d'un couple avec un enfant					
0-2 ans	2 110	3 315	2 630	2 853	3 495
3-10 ans	2 200	3 398	2 713	2 944	3 585
11-14 ans	2 096	3 398	2 713	2 840	3 481
15-17 ans	2 215	3 461	2 776	2 959	3 600

Note → figurent en grisé, les budgets de référence CNLE et les calculs dérivés de ces budgets (coût d'un enfant). Les autres montants non grisés sont des imputations.

C. Tableaux complémentaires

Tableau C1 – Distribution des budgets de référence (BDR) et des revenus disponibles (RD) selon le type de ménage en zone rurale (en euros mensuels)

		Moyenne	D1	Q1	Médiane	Q3	D9
Ensemble	BDR	2 771	1 382	2 133	2 678	3 628	4 114
	RD	3 366	1 456	2 166	3 162	4 080	5 246
Hommes actifs vivant seuls	BDR	1 394	1 254	1 254	1 382	1 450	1 595
	RD	1 922	801	1 296	1 693	2 224	2 992
Femmes actives vivant seules	BDR	1 398	1 254	1 254	1 450	1 450	1 595
	RD	1 845	895	1 230	1 600	2 140	3 005
Hommes retraités vivant seuls	BDR	1 389	1 328	1 328	1 328	1 522	1 522
	RD	1 749	964	1 198	1 550	2 063	2 608
Femmes retraitées vivant seules	BDR	1 378	1 328	1 328	1 328	1 454	1 522
	RD	1 595	920	1 119	1 403	1 875	2 451
Couples d'actifs sans enfant	BDR	2 228	2 025	2 025	2 189	2 570	2 570
	RD	3 762	1 873	2 619	3 295	4 161	5 628
Couples de retraités sans enfant	BDR	2 179	2 133	2 133	2 133	2 133	2 294
	RD	2 999	1 803	2 154	2 678	3 431	4 417
Parents isolés actifs avec un enfant	BDR	2 482	2 099	2 348	2 582	2 739	2 739
	RD	1 958	1 005	1 391	1 761	2 214	3 295
Parents isolés actifs avec deux enfants	BDR	3 048	2 739	2 963	3 052	3 222	3 353
	RD	2 387	1 241	1 792	2 220	2 610	3 506
Couples d'actifs avec un enfant	BDR	3 151	2 797	2 954	3 204	3 353	3 474
	RD	3 780	2 298	2 994	3 522	4 210	5 316
Couples d'actifs avec deux enfants	BDR	3 853	3 436	3 687	3 880	4 149	4 271
	RD	4 246	2 686	3 285	3 933	4 758	5 989

Note → Les budgets de référence estimés pour 2018 ont été déflatés de la hausse des prix à la consommation hors tabac pour être comparables aux revenus disponibles de l'année 2016.

Champ → France métropolitaine, ménages « standards » vivant en zone rurale ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

Sources → Insee, DGFIP, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016. Budgets de référence CNLE en milieu rural, en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, revalorisation 2016.

Tableau C2 – Distribution des budgets de référence (BDR) et des revenus disponibles (RD) selon le type de ménage en ville moyenne (en euros mensuels)

		Moyenne	D1	Q1	Médiane	Q3	D9
Ensemble	BDR	2 312	1 389	1 584	2 170	2 845	3 603
	RD	3 020	1 246	1 693	2 597	3 732	5 089
Hommes actifs vivant seuls	BDR	1 511	1 269	1 430	1 562	1 562	1 562
	RD	1 798	743	1 169	1 533	2 081	2 852
Femmes actives vivant seules	BDR	1 485	1 269	1 430	1 430	1 562	1 562
	RD	1 680	820	1 249	1 551	1 997	2 461
Hommes retraités vivant seuls	BDR	1 539	1 389	1 389	1 584	1 584	1 830
	RD	1 874	1 037	1 271	1 643	2 203	2 865
Femmes retraitées vivant seules	BDR	1 527	1 389	1 389	1 389	1 584	1 792
	RD	1 747	1 010	1 214	1 532	2 008	2 666
Couples d'actifs sans enfant	BDR	2 136	1 906	1 906	2 170	2 170	2 563
	RD	3 660	1 847	2 539	3 191	4 272	5 869
Couples de retraités sans enfant	BDR	2 232	2 170	2 170	2 170	2 170	2 573
	RD	3 241	1 915	2 359	2 894	3 745	4 800
Parents isolés actifs avec un enfant	BDR	2 245	2 073	2 145	2 002	2 422	2 430
	RD	2 031	1 118	1 398	1 799	2 192	3 042
Parents isolés actifs avec deux enfants	BDR	2 919	2 716	2 788	2 860	2 989	3 281
	RD	2 295	1 298	1 526	2 158	2 739	3 542
Couples d'actifs avec un enfant	BDR	2 837	2 575	2 589	2 887	3 059	3 199
	RD	3 952	2 192	2 664	3 501	4 395	5 591
Couples d'actifs avec deux enfants	BDR	3 579	3 212	3 358	3 646	3 775	3 836
	RD	4 682	2 765	3 267	4 030	5 209	7 323

Note → Les budgets de référence estimés pour 2018 ont été déflatés de la hausse des prix à la consommation hors tabac pour être comparables aux revenus disponibles de l'année 2016.

Champ → France métropolitaine, ménages « standards » vivant en ville moyenne ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

Sources → Insee, DGFIP Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016, Budgets de référence CNLE en milieu rural, en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, revalorisation 2016.

Tableau C3 – Distribution des budgets de référence (BDR) et des revenus disponibles (RD) selon le type de ménage en Métropole du Grand Paris (en euros mensuels)

		Moyenne	D1	Q1	Médiane	Q3	D9
Ensemble	BDR	2 827	1 816	2 172	2 768	3 327	4 090
	RD	4 308	1 420	2 103	3 443	5 200	8 018
Hommes actifs vivant seuls	BDR	2 014	1 608	1 816	2 172	2 172	2 172
	RD	2 447	786	1 372	1 945	2 853	4 358
Femmes actives vivant seules	BDR	2 025	1 608	1 816	2 172	2 172	2 172
	RD	2 167	838	1 417	1 946	2 653	3 490
Hommes retraités vivant seuls	BDR	1 750	1 648	1 648	1 648	1 868	1 868
	RD	2 833	1 044	1 327	1 926	2 832	4 765
Femmes retraitées vivant seules	BDR	1 838	1 648	1 648	1 648	2 158	2 213
	RD	2 270	1 099	1 424	1 955	2 708	3 693
Couples d'actifs sans enfant	BDR	2 835	2 427	2 646	2 936	2 992	2 992
	RD	5 016	2 157	3 070	4 228	5 559	7 941
Couples de retraités sans enfant	BDR	2 710	2 619	2 619	2 619	2 619	2 853
	RD	4 623	2 107	2 623	3 976	5 608	8 160
Parents isolés actifs avec un enfant	BDR	2 711	2 264	2 389	2 641	3 004	3 271
	RD	2 501	1 216	1 496	2 147	2 977	3 916
Parents isolés actifs avec deux enfants	BDR	3 636	3 058	3 325	3 671	3 851	4 118
	RD	3 109	1 553	2 078	2 827	4 108	4 874
Couples d'actifs avec un enfant	BDR	3 056	2 644	2 768	3 231	3 404	3 492
	RD	4 916	2 502	3 315	4 167	5 840	8 162
Couples d'actifs avec deux enfants	BDR	3 827	3 266	3 327	4 090	4 152	4 344
	RD	6 458	2 653	3 663	4 964	7 609	9 730

Note → Les budgets de référence estimés pour 2018 ont été déflatés de la hausse des prix à la consommation hors tabac pour être comparables aux revenus disponibles de l'année 2016.

Champ → France métropolitaine, ménages « standards » vivant en Métropole du Grand Paris ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

Sources → Insee, DGFiP Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016, Budgets de référence CNLE en milieu rural, en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, revalorisation 2016.

Tableau C4 – Indicateur d'insuffisance budgétaire : part des individus vivant dans un ménage dont le revenu disponible est inférieur au budget de référence

En %

	En accession	Propriétaires	Locataires du parc social	Locataires du parc privé	Ensemble
Zone rurale					
Hommes actifs vivant seuls	47	23	ns	32	32
Femmes actives vivant seules	48	27	ns	36	36
Hommes retraités vivant seuls	ns	33	ns	52	39
Femmes retraitées vivant seules	ns	43	ns	62	48
Couples d'actifs sans enfant	25	11	12	15	16
Couples de retraités sans enfant	48	25	ns	31	27
Parents isolés actifs avec un enfant	84	63	76	83	79
Parents isolés actifs avec deux enfants	86	57	85	82	79
Couples d'actifs avec un enfant	42	21	20	36	35
Couples d'actifs avec deux enfants	52	34	44	47	47
Ensemble	48	28	38	42	38
Ville moyenne					
Hommes actifs vivant seuls	57	21	46	55	49
Femmes actives vivant seules	ns	20	47	49	44
Hommes retraités vivant seuls	ns	34	52	50	43
Femmes retraitées vivant seules	61	40	ns	72	49
Couples d'actifs sans enfant	14	8	16	21	15
Couples de retraités sans enfant	50	16	30	46	21
Parents isolés actifs avec un enfant	80	ns	73	88	78
Parents isolés actifs avec deux enfants	64	ns	83	76	76
Couples d'actifs avec un enfant	32	15	33	33	29
Couples d'actifs avec deux enfants	37	13	35	48	35
Ensemble	41	22	48	47	37
Métropole du Grand Paris					
Hommes actifs vivant seuls	ns	31	45	61	52
Femmes actives vivant seules	ns	ns	47	60	52
Hommes retraités vivant seuls	ns	30	ns	ns	43
Femmes retraitées vivant seules	68	31	56	63	45
Couples d'actifs sans enfant	20	10	32	21	20
Couples de retraités sans enfant	44	25	ns	ns	28
Parents isolés actifs avec un enfant	54	ns	66	81	69
Parents isolés actifs avec deux enfants	56	ns	71	80	68
Couples d'actifs avec un enfant	21	10	20	16	17
Couples d'actifs avec deux enfants	27	17	23	41	27
Ensemble	32	23	41	45	35

ns : non significatif.

Champ → France métropolitaine, individus vivant dans des ménages « standards » en zone rurale, en ville moyenne ou en Métropole du Grand Paris ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

Sources → Insee, DGFiP Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016. Budgets de référence CNLE en milieu rural, en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, revalorisation 2016.

Tableau C5 – Taux de pauvreté monétaire : part des individus vivant dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté (60 % du niveau de vie médian)

En %

	En accession	Propriétaires	Locataires du parc social	Locataires du parc privé	Ensemble
Zone rurale					
Hommes actifs vivant seuls	11	15	ns	15	14
Femmes actives vivant seules	13	22	ns	11	16
Hommes retraités vivant seuls	ns	13	ns	15	13
Femmes retraitées vivant seules	ns	18	ns	15	18
Couples d'actifs sans enfant	8	6	3	5	6
Couples de retraités sans enfant	4	4	ns	1	4
Parents isolés actifs avec un enfant	26	26	12	28	27
Parents isolés actifs avec deux enfants	20	19	45	18	24
Couples d'actifs avec un enfant	4	5	8	6	5
Couples d'actifs avec deux enfants	4	3	11	4	4
Ensemble	6	7	15	9	7
Ville moyenne					
Hommes actifs vivant seuls	14	15	24	18	19
Femmes actives vivant seules	ns	12	20	13	16
Hommes retraités vivant seuls	ns	6	11	9	8
Femmes retraitées vivant seules	10	10	ns	17	11
Couples d'actifs sans enfant	4	3	6	10	6
Couples de retraités sans enfant	0	2	6	4	3
Parents isolés actifs avec un enfant	19	ns	24	23	23
Parents isolés actifs avec deux enfants	29	ns	37	40	35
Couples d'actifs avec un enfant	5	5	7	5	6
Couples d'actifs avec deux enfants	3	3	3	5	3
Ensemble	7	5	15	12	10
Métropole du Grand Paris					
Hommes actifs vivant seuls	ns	13	15	17	15
Femmes actives vivant seules	ns	ns	8	16	13
Hommes retraités vivant seuls	ns	5	ns	ns	9
Femmes retraitées vivant seules	11	6	9	9	8
Couples d'actifs sans enfant	4	1	9	7	5
Couples de retraités sans enfant	9	2	ns	ns	3
Parents isolés actifs avec un enfant	39	ns	13	12	15
Parents isolés actifs avec deux enfants	11	ns	22	24	19
Couples d'actifs avec un enfant	6	3	3	5	4
Couples d'actifs avec deux enfants	3	4	11	9	5
Ensemble	6	4	10	12	8

ns : non significatif.

Champ → France métropolitaine, individus vivant dans des ménages « standards » en zone rurale, en ville moyenne ou en Métropole du Grand Paris ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

Sources → Insee, DGFiP, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016. Budgets de référence CNLE en milieu rural, en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, revalorisation 2016.

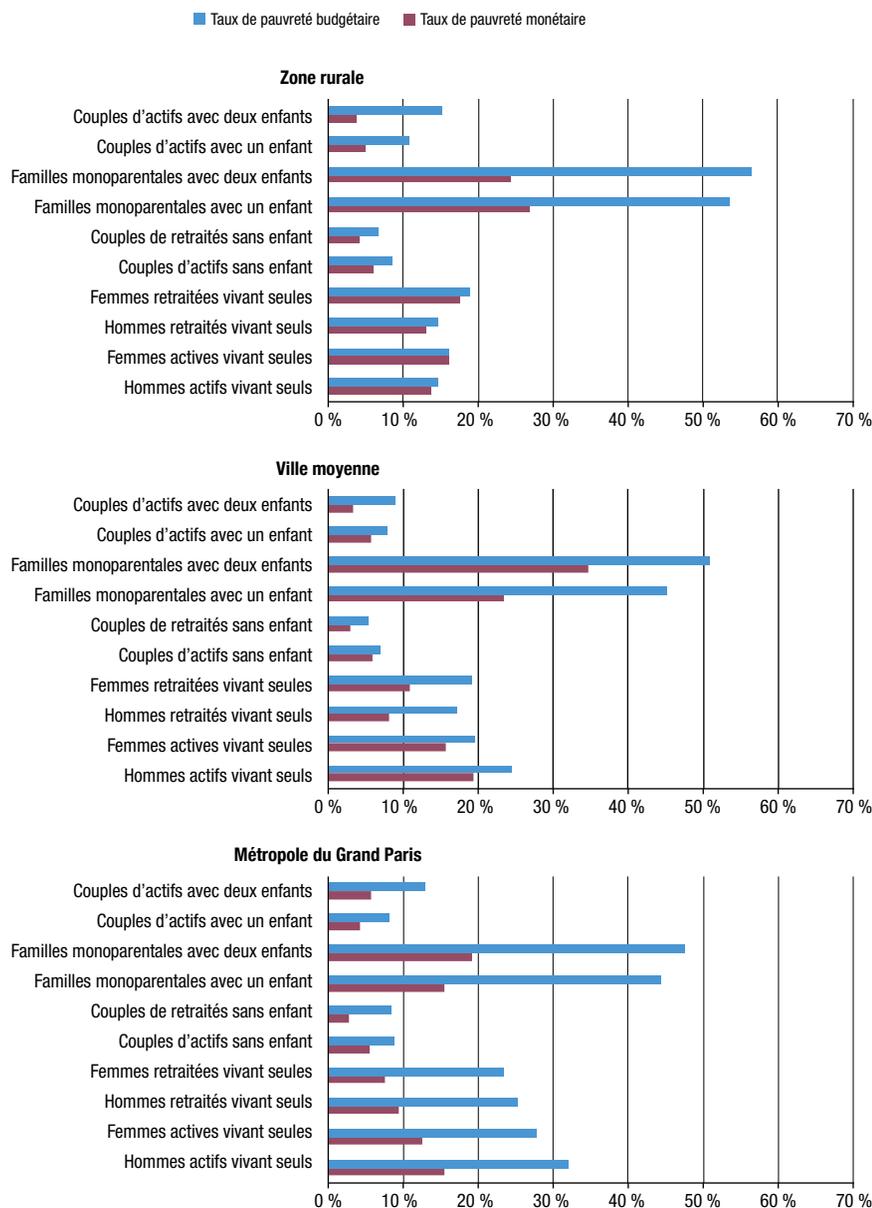
Tableau C6 – Distribution du ratio budget de référence/revenu disponible, un indicateur d'aisance budgétaire

						En %
	D1	Q1	Médiane	Q3	D9	Moyenne
Zone rurale						
Hommes actifs vivant seuls	60	92	121	156	215	139
Femmes actives vivant seules	65	86	117	154	218	133
Hommes retraités vivant seuls	68	86	111	151	193	127
Femmes retraitées vivant seules	67	81	102	137	179	116
Couples d'actifs sans enfant	82	116	147	193	262	171
Couples de retraités sans enfant	82	99	123	158	203	138
Parents isolés actifs avec un enfant	42	54	72	91	136	80
Parents isolés actifs avec deux enfants	41	58	72	91	118	80
Couples d'actifs avec un enfant	73	92	112	137	169	121
Couples d'actifs avec deux enfants	69	84	102	126	158	111
Ensemble	68	88	112	146	193	126
Ville moyenne						
Hommes actifs vivant seuls	50	76	101	141	189	120
Femmes actives vivant seules	55	82	105	132	172	114
Hommes retraités vivant seuls	65	82	107	144	193	123
Femmes retraitées vivant seules	65	80	100	134	178	116
Couples d'actifs sans enfant	88	117	149	199	281	173
Couples de retraités sans enfant	83	106	131	170	216	146
Parents isolés actifs avec un enfant	50	62	79	99	127	91
Parents isolés actifs avec deux enfants	43	53	74	95	118	79
Couples d'actifs avec un enfant	78	96	124	155	202	140
Couples d'actifs avec deux enfants	77	91	112	148	207	132
Ensemble	66	87	114	153	205	131
Métropole du Grand Paris						
Hommes actifs vivant seuls	39	66	98	144	219	123
Femmes actives vivant seules	39	69	99	133	174	109
Hommes retraités vivant seuls	56	75	110	166	289	166
Femmes retraitées vivant seules	60	78	104	147	215	126
Couples d'actifs sans enfant	78	111	146	200	291	178
Couples de retraités sans enfant	79	98	150	211	301	172
Parents isolés actifs avec un enfant	44	58	84	108	142	93
Parents isolés actifs avec deux enfants	46	56	77	115	138	86
Couples d'actifs avec un enfant	90	104	137	195	294	165
Couples d'actifs avec deux enfants	69	96	129	196	274	172
Ensemble	58	87	121	178	261	151

Champ → France métropolitaine, individus vivant dans des ménages « standards » en zone rurale, en ville moyenne ou en Métropole du Grand Paris ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

Sources → Insee, DGFIR Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 ; Budgets de référence CNLE en milieu rural, en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, revalorisation 2016.

Graphique 1 – Taux de pauvreté monétaire et taux de pauvreté budgétaire selon le type de ménage



Champ → France métropolitaine, individus vivant dans des ménages « standards » en zone rurale, en ville moyenne ou en Métropole du Grand Paris ayant au plus deux enfants dont au moins un mineur.

Sources → Insee, DGFiP, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016. Budgets de référence CNLE en milieu rural, en ville moyenne et en Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, revalorisation 2016.



Les budgets de référence :
un nouvel instrument de réflexion
pour éclairer la pratique quotidienne
des acteurs sociaux



Les budgets de référence constituent également un repère d'intervention sociale utile pour l'action publique, pour les acteurs locaux notamment qui ont à se prononcer pour dispenser une aide, un accompagnement aux personnes en proie à de réelles difficultés dans la vie courante.

Face aux questions qui se posent lors de l'examen des situations individuelles, en particulier s'agissant du public précaire considéré comme non pauvre sur un plan monétaire, les budgets de référence peuvent guider les prescripteurs d'aides dans leur travail social. Ils peuvent apporter des éléments de réponse quant à la légitimité de certaines populations à réclamer une aide ou un accompagnement, à la nature des besoins non couverts à prendre en charge par la collectivité au regard de l'évolution des nécessités et des modes de consommation, à la gamme de solutions et de gouvernance à développer.

C'est ce que cherchent à démontrer, dans des modalités différentes, les trois articles qui composent ce chapitre.

Dans le premier, Marie Mallet, qui a beaucoup travaillé à l'analyse des besoins sociaux à l'Unccas, puis au Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP), montre comment les budgets de référence constituent pour les centres d'action sociale, des outils innovants et stimulants permettant de questionner et renouveler les approches du travail social et d'appréhender des réalités sociales différentes d'un territoire à l'autre.

Dans le second article, interpellée par la singularité des résultats des budgets de référence obtenus pour la Métropole du Grand Paris comparativement aux autres, la directrice adjointe du centre d'action sociale de la ville de Paris, Vanessa Benoit, s'interroge en particulier sur les conséquences induites par le poids des « dépenses contraintes » dans le budget des ménages parisiens et franciliens qui aspirent à vivre décemment.

Mais l'une et l'autre engagent la réflexion au-delà du constat et de l'apport que peut procurer cet outil à la connaissance des besoins pour une inclusion sociale à l'échelle locale, puisqu'il s'agit également d'investiguer en quoi il peut s'avérer pertinent pour le pilotage de l'action municipale, voire territoriale, y compris dans ses orientations stratégiques.

Dans le cadre de la troisième étude, la chercheuse et sociologue, Jeanne Lazarus, s'intéresse à l'éventuelle contribution des budgets de référence aux dispositifs d'accompagnement budgétaire et d'éducation financière en plein essor, comme les Points conseil budget qui s'adressent notamment à la petite classe moyenne, celle aux revenus modestes. Mais en les confrontant, elle montre le point auquel ils sont portés par des philosophies différentes mais pas totalement irréconciliables.

Chaque auteure explore finalement à sa façon les potentialités offertes par les budgets de référence dans la conduite des acteurs qui agissent au service des populations en situation de vulnérabilité, et plus généralement les possibilités qu'offrent les échanges mutuels d'expertise pour enrichir l'approche elle-même des budgets de référence appelée à évoluer pour suivre les tendances de la participation sociale et du progrès.

Mais les budgets de référence sont porteurs d'une norme relative et évolutive de la vie décente, et en ce sens peuvent mettre à l'épreuve les fondements de certaines interventions sociales. C'est vrai dans une moindre mesure pour les centres communaux d'action sociale qui se positionnent (en tant que premier accueil) en faveur d'une adaptation de leur offre de services dans une logique d'investissement social, partant du principe implicite que les ressources des personnes accueillies sont a priori insuffisantes. En complément de l'étude des ressources des personnes qui s'adressent à eux, les travailleurs sociaux s'attachent majoritairement à appréhender également les dépenses qui pèsent sur les ménages dans une logique globale de reste pour vivre. Et cela se vérifie encore davantage pour l'accompagnement et l'éducation financières (Points conseil budget) qui promeuvent, comme le démontre l'auteure Jeanne Lazarus, un changement de comportement budgétaire de l'usager sans préjuger de l'adéquation de ses revenus à un standard de vie décent.



Les pistes d'usages des budgets de référence par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale

- Un outil d'analyse et d'intervention auprès des ménages contraints dans leur participation effective à la vie sociale

*Marie Mallet - membre du comité scientifique du CNLE
et ex-membre de l'Onpes, Centre d'action sociale de la Ville de Paris*

Les budgets de référence constituent l'occasion d'une formidable interaction entre le monde de la recherche appliquée et la pratique quotidienne du travail social. Par un croisement d'expertises, ils permettent la mise en place d'un processus de production partagée d'outils de compréhension, d'analyse, mais aussi d'intervention auprès des ménages dans l'accompagnement de leur accès aux besoins « sociaux » ou, pour reprendre le concept de la démarche, de leur « participation effective à la vie sociale ».

Véritables ovnis au moment de leur apparition dans le paysage social en France, les budgets de référence ont traduit une approche inédite dans le champ de la pensée sociale, porteuse d'implications multiples. Philosophique d'abord, avec la production d'une réflexion complexe et participative à la notion de besoin et de dignité sociale. Technique ensuite, *via* le renouvellement des approches de l'observation sociale, faisant appel là aussi au croisement de l'expertise d'une part et citoyenne de l'autre. Opérationnelle enfin, par le potentiel que représentent les budgets de référence en tant qu'outil de travail social.

Cette contribution propose de soumettre à la réflexion deux axes d'usage des budgets de référence pour accompagner au mieux les personnes qui s'adressent aux centres communaux d'action sociale (CCAS) et centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) : d'une part dans leur tâche d'instruction des aides facultatives, d'autre part en appui à la conception de politiques publiques sociales locales.

Elle se permet de suggérer par ailleurs en quoi la pratique des CCAS/CIAS peut en retour prolonger la démarche initiée avec les budgets de référence et enrichir la connaissance des besoins des ménages en risque de privation.

Comment les budgets de référence peuvent-ils servir la mission des centres communaux d'action sociale ?

La constitution de budgets-types établis dans une perspective d'inclusion sociale peut contribuer à mieux identifier les difficultés, puis les attentes et besoins de certains publics qui ne sont pas forcément ceux qui poussent les portes des centres sociaux. L'outil comporte également une dimension pouvant s'avérer stratégique si l'on cherche à appréhender plus amplement l'action sociale locale y compris dans une réflexion stratégique sur les modalités et stratégies de dépenses publiques.

La proximité des CCAS/CIAS avec les ménages non pauvres monétairement mais exposés aux risques de privation

La fraction des ménages située entre le seuil de pauvreté et le montant des budgets de référence constitue une cible privilégiée dans le cadre de la présente réflexion. En charge d'une action sociale dite « facultative » (c'est-à-dire émancipée des seuils et critères fixés par les aides légales), les CCAS/CIAS sont, de ce fait, peut-être davantage que les autres acteurs sociaux, amenés à intervenir auprès de cette fraction de la population : potentiellement non éligible aux aides car disposant de ressources situées au-dessus des seuils légaux, celle-ci dispose néanmoins de ressources souvent bien plus faibles que les montants désignés dans les budgets de référence comme nécessaires pour une participation effective à la vie sociale.

Établissements publics adossés aux municipalités, les centres communaux d'action sociale (CCAS) sont en charge de la politique d'action de ces dernières (les centres intercommunaux d'action sociale - CIAS - en constituent le pendant pour les intercommunalités). Ils ont pour mission d'animer une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison avec les institutions publiques et privées. À ce titre, ils développent différentes activités et missions légales (domiciliation, réalisation de l'analyse des besoins sociaux) ou dites « facultatives » (attribution d'aides financières, gestion des établissements sociaux et médico-sociaux - ESMS), directement orientées vers les populations concernées. Les CCAS/CIAS sont interpellés notamment par les personnes situées au-dessus des seuils d'attribution des aides légales mais dont les ressources disponibles peuvent se révéler très faibles et engendrer des demandes d'aides financières (travailleurs pauvres par exemple). Libres de déterminer et proposer leurs propres aides, affranchis des seuils et critères qui définissent au contraire les aides légales, les CCAS/CIAS sont amenés naturellement à intervenir auprès de ces personnes.

Le fait d'appréhender les ressources des demandeurs dans une logique de « reste-pour-vivre » illustre la plus-value de l'approche spécifique qui est celle des CCAS/CIAS : au-delà de la seule prise en compte des ressources des personnes (qui sont utilisées pour définir les plafonds d'attribution des aides légales), ces derniers s'attachent, en règle générale, à déterminer plutôt un reste-pour-vivre, en déduisant des ressources les dépenses contraintes du ménage¹.

1. Antérieure dans de nombreux CCAS/CIAS, cette approche a été reprise dans la définition adoptée par le Conseil national de lutte contre les exclusions (CNLE) dans son rapport de juin 2012, *Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence*. Le CNLE y propose l'adoption d'une définition unique de ce concept selon le mode de calcul suivant : reste-pour-vivre = ressources – une liste de dépenses contraintes enrichie par le CNLE.

Cette approche permet d'élargir leur périmètre d'intervention à une base plus conséquente de ménages qui, bien que disposant de ressources supérieures aux seuils des aides légales, peuvent ne disposer en réalité d'un reste-pour-vivre très bas, voire négatif.

À partir de ce postulat, les budgets de référence vont pouvoir aider les intervenants sociaux à appréhender, pour ces personnes, l'écart entre les besoins définis et leur incapacité à les satisfaire.

Un enjeu de travail social : accompagner l'étude des demandes d'aides financières

Les budgets de référence se révèlent être un outil précieux pour comprendre les demandes des personnes sollicitant une aide financière auprès de leur CCAS/CIAS, permettant de renouveler et d'enrichir la méthodologie et les références utiles à l'appréciation des besoins pouvant être considérés comme « légitimes » socialement.

– *Élargir le prisme des besoins pouvant être couverts par une aide financière*

Certains biens ou activités pouvant ne pas être perçus, *a priori*, par les travailleurs sociaux comme relevant du périmètre de leur intervention (voire jugés superflus pour des ménages disposant de budgets modestes), revêtent pourtant une grande importance d'un point de vue du respect de la norme sociale, lui-même constitutif de la participation effective à la vie sociale. Cet enjeu se traduit à travers l'expression de besoins de nature très différente et relevant de domaines très divers de la vie quotidienne : pouvoir partir en vacances, aller au cinéma, organiser l'anniversaire de ses enfants, leur payer des vêtements de marque ou un téléphone mobile, etc.

Les travaux menés dans le cadre du rapport soulignent bien les enjeux de sociabilité liés à la possession de ces marqueurs de reconnaissance sociale : le fait que ces activités ou biens aient été désignés comme nécessaires par des groupes de citoyens amenés à s'exprimer sur ce qui est essentiel pour une participation effective à la vie sociale, permet de conforter leur statut de besoin social et par là même, de les intégrer au champ d'une action sociale entendue dans son acceptation large. On comprend qu'en être privé n'est pas sans conséquences pour les ménages concernés, notamment sur la fonction parentale, qui peuvent en retirer un sentiment fort de dévalorisation et d'exclusion (ce qui signifie ne pas être en mesure d'offrir une sortie au cinéma, des baskets de marque, une semaine de vacances, etc.).

La nature même des budgets de référence permet donc d'élargir le prisme des besoins pouvant être considérés comme légitimes par les agents en charge de l'étude des demandes formulées par les ménages et d'élargir leur perception de manière à accompagner ces personnes vers une participation à la vie sociale entendue au sens large.

– *Intégrer la dimension relative des besoins exprimés*

De la même manière, la démarche des budgets de référence peut aider à comprendre la dimension dynamique des besoins sociaux, qui dépendent eux-mêmes de l'évolution globale des pratiques sociales ou de l'environnement des usagers.

Deux exemples illustrent cet aspect :

- L'intégration progressive de la téléphonie mobile aux budgets de référence au fil des travaux, qui se sont étendus sur plusieurs années, témoigne du caractère évolutif des besoins (ce qui n'était pas un besoin social en 2013 l'est devenu de manière évidente en 2018 lorsque ces nouvelles technologies se sont diffusées à l'ensemble de la population).
- Le principe même de déclinaison territoriale des budgets de référence, qui reflète l'indispensable prise en compte de la dimension locale des besoins : en bonne partie, ce ne sont pas les mêmes selon que l'on se trouve en ville moyenne, en zone rurale ou dans l'agglomération parisienne, et ils ne recouvrent pas les mêmes coûts.

Les budgets de référence permettent donc de travailler autour de l'idée d'une relativité des besoins sociaux et de dépasser une acceptation « statique » de ces derniers, pour les considérer, au contraire, comme une matière évolutive, variant dans le temps et dans l'espace, au gré des époques et des environnements. Cette grille d'analyse dynamique et relative, permettant d'appréhender de manière plus fine les besoins, constitue la deuxième véritable plus-value des budgets de référence pour le travail social.

À ce titre, les budgets de référence peuvent donc être utilisés au service d'une réflexion forte sur le périmètre d'intervention des aides facultatives, dans un mouvement de mise en perspective avec une approche plus large de l'action sociale puisque sa mission n'est plus seulement de satisfaire des besoins primaires (se nourrir, se loger, se soigner), mais de répondre à la nécessité d'être en condition d'une « participation effective à la vie sociale » (avoir des vacances à raconter, pouvoir inviter des amis chez soi, posséder certains des mêmes jouets que ses camarades, etc.).

Ce mouvement d'élargissement du prisme des besoins supposés des ménages aux revenus modestes et d'accompagnement des agents et élus dans la prise en compte de leurs évolutions (ou d'autres spécificités comme le contexte territorial), peut être décliné de manière opérationnelle dans le cadre, par exemple, d'une révision du règlement d'aides facultatives.

Utiliser les budgets de référence comme un outil de travail social pour la compréhension des besoins nécessite toutefois :

- de mettre en place, d'une part, un accompagnement des travailleurs sociaux dans cette évolution de leur pratique professionnelle ;
- d'inventer, d'autre part, des outils de recueil et d'analyse de l'évolution des besoins nécessaire à la mise à jour des grilles de lecture (si possible dans le cadre d'une réflexion collective).

Un enjeu d'orientation de l'action publique : une contribution à la réflexion sur l'optimisation des interventions et dépenses sociales

Au-delà de leur dimension d'instrument de travail pour l'étude des demandes d'aides financières dans le cadre de l'action sociale facultative, les budgets de référence peuvent

également apparaît comme un outil stratégique d'aide à la réflexion et au pilotage de l'action publique locale. Dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, les acteurs locaux que sont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale peuvent gagner à envisager la question de la réponse aux besoins de manière plus large que sous le seul angle des aides financières, en développant la réflexion à la question de l'offre de services publics locale : quels équipements ou prestations de service permettraient de solvabiliser la satisfaction des besoins relatifs à la mobilité, aux loisirs, à la santé, voire même à la vie sociale ? Que ce soit par la mise en place de ces équipements ou services ou par une réflexion autour de la tarification sociale qui en conditionne l'accès.

Ceci constitue une piste d'autant plus stimulante que les CCAS/CIAS sont coutumiers des dynamiques d'innovation sociale du fait de plusieurs de leurs spécificités (statut d'établissement public, habitude du travail en partenariat, proximité forte avec les habitants d'un territoire, etc.), en faisant des précurseurs dans la création de nombreux équipements, services ou partenariats innovants (épiceries sociales, restaurants solidaires, ateliers de cuisine partagée, organisation de temps festifs intergénérationnels, etc.²).

Les budgets de référence peuvent venir enrichir ce type de démarches car ils permettent de compléter les constats propres à un territoire, issus notamment de l'analyse des besoins sociaux (caractéristiques socio-économiques, offre sociale existante, état des partenariats, etc.), avec des enseignements généraux relatifs aux besoins spécifiques des différentes configurations territoriales, fortement mis en avant à travers la déclinaison territoriale des budgets (faisant ressortir, par exemple, le coût de la mobilité en zone rurale, de l'accès au logement ou des besoins liés à la vie culturelle en Métropole du Grand Paris, etc.).

Ce croisement des regards vient soutenir le décideur public dans sa réflexion sur l'offre de services à mettre en place pour aider les personnes en difficultés à accéder aux biens et services jugés nécessaires par des réponses alternatives au secteur marchand, en cherchant à solvabiliser l'accès à un bien ou service en dehors des aides facultatives.

Les budgets de référence peuvent donc aider les collectivités à poursuivre une dynamique locale déjà très présente, d'adaptation d'une offre de services publics locaux aux besoins du territoire : logement (logement social), santé (centres de santé municipaux), mobilité (transport adapté), loisirs/vacances (périscolaire, activités culturelles et sportives), etc.

2. Voir la banque d'expériences de l'Unccas pour un panel très varié d'actions innovantes (www.unccas.org).

Comment les centres d'action sociale peuvent contribuer à la démarche initiée avec les budgets de référence grâce à leur connaissance des publics ?

Parallèlement à toute la plus-value que les centres communaux et intercommunaux d'action sociale peuvent retirer des budgets de référence en tant qu'outil d'aide à la compréhension des besoins, ces derniers disposent en retour d'une situation privilégiée pour observer et faire remonter des éléments d'expertise sur les pratiques des ménages confrontés aux privations : quelles situations de privation vivent-ils ? À quels arbitrages procèdent-ils ? Quels recours alternatifs au secteur marchand peuvent-ils avoir ?

Les CCAS/CIAS disposent en effet d'un positionnement particulièrement propice au repérage des besoins des ménages précaires et de leurs évolutions, à au moins deux titres : l'étude des demandes d'aides facultatives d'une part, le cadre de l'analyse des besoins sociaux d'autre part.

La connaissance des besoins du public en risque de pauvreté : les centres d'action sociale comme veilleurs sociaux

Comme indiqué précédemment, l'instruction des demandes d'aides constitue une véritable opportunité pour le repérage à la fois des besoins des ménages (*via* la nature des besoins exprimés), mais aussi de leur situation budgétaire puisque celle-ci est étudiée en détail en termes de dépenses et de ressources, dans le cadre du calcul des restes-pour-vivre. Les restrictions et privations peuvent apparaître, alors, assez clairement aux agents instructeurs.

Le baromètre de l'action sociale locale, publié par l'Unccas entre 2009 et 2014, fournit plusieurs illustrations de ce processus de veille sociale induite par l'instruction des demandes d'aides financières.

En 2011 par exemple, les difficultés désignées comme « quotidiennes » deviennent le principal facteur déclencheur des nouvelles sollicitations adressées aux CCAS/CIAS, devant la modification des conditions d'emploi par exemple (c'est-à-dire en général la perte d'emploi) qui n'est plus citée que par 56 % des CCAS/CIAS comme motif de nouvelles sollicitations. Ces difficultés « quotidiennes » comprennent le paiement des factures d'énergie, des loyers (de manière plus marquée dans les villes de plus de 30 000 habitants), des services municipaux (cantine ou centre de loisirs principalement, cette fois davantage dans les territoires ruraux), etc. L'année suivante, les CCAS commencent même à constater une diminution de la fréquentation des services municipaux scolaires ou périscolaires.

En 2012, le focus relatif aux personnes âgées permet d'établir que les deux tiers des CCAS/CIAS répondants ressentent une dégradation de la situation socio-économique des personnes retraitées qui s'adressent à eux. En tête des catégories de publics âgés, dont les sollicitations sont perçues en hausse, se trouvent les personnes disposant d'une faible

retraite (c'est-à-dire inférieure à 1100 € par mois pour une personne seule), donc en partie des personnes qui disposent de ressources supérieures au minimum vieillesse.

En 2014, l'instruction des demandes d'aides facultatives fait dire à presque la moitié des CCAS/CIAS que les ménages en difficultés qui s'adressent à eux renoncent à assumer leurs dépenses de santé (64 % dans les villes de plus de 10 000 habitants), faisant de l'accès aux soins un enjeu fort des nouveaux mandats se mettant en place.

On voit donc bien comment l'étude des motifs de demandes d'aides facultatives et l'analyse des budgets des demandeurs, constituent une opportunité forte de repérage anticipé de certaines formes émergentes de précarité ou de besoins.

La connaissance des arbitrages ou des situations de privation et des pratiques de recours alternatifs au canal marchand

Par l'intermédiaire de l'instruction des demandes d'aides facultatives, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale accèdent ainsi à une connaissance empirique des budgets réels, poste par poste, des ménages exposés au risque de privation et des pratiques alternatives que ces derniers développent.

Une étude publiée par la mission régionale d'information sur l'exclusion (Mrie)³ en 2015 met particulièrement ce fait en exergue. À partir de l'analyse des budgets, poste par poste, de plus de 3 000 ménages résidant dans quatre départements différents (Isère, Rhône, Savoie et Ain) ayant adressé une demande d'aide financière à un CCAS/CIAS, l'étude s'attache à rendre compte des arbitrages réalisés par ces ménages, regroupés selon une typologie de huit catégories de ménages.

On y constate par exemple que les dépenses liées aux enfants sont en moyenne assez faibles, les familles sollicitant peu les temps périscolaires et les moyens de garde extérieure, ce qui constitue un exemple d'indice de restriction forte par rapport aux besoins mis à jour par les budgets de référence.

De manière générale, les CCAS vont pouvoir repérer les privations dans les domaines des soins, de l'alimentation, des loisirs, etc. Si la relation avec la personne accompagnée le permet, il sera possible également de connaître les pratiques de « débrouille » qui lui permettent de compenser en partie la faiblesse de ses ressources disponibles.

Le différentiel entre le niveau des budgets de référence et les budgets réels fournit donc des indications précieuses sur les pratiques de restriction ou de privation et les stratégies mises en place par les ménages en conséquence, pour limiter en partie l'impact de faibles ressources dans l'accès aux besoins.

3. Voir « Le reste-pour-vivre des usagers des centres communaux d'action sociale », avril 2015, enquête et analyse du budget de 3 359 ménages, mission régionale d'information sur l'exclusion (Mrie).

L'obligation faite aux CCAS/CIAS de réaliser des analyses de besoins sociaux

Si cette mission de veille sociale trouve sa place dans le cadre de l'aide facultative, elle revêt par ailleurs une dimension institutionnelle du fait de l'obligation réglementaire incombant aux CCAS/CIAS de réaliser une analyse des besoins sociaux (ABS).

Définie comme une obligation légale des CCAS et CIAS depuis le décret du 6 mai 1995, la réalisation de l'ABS traduit la volonté de construire des politiques publiques sociales locales au plus près des besoins du terrain. Elle vise à mettre en place cette approche de connaissance et d'analyse des caractéristiques d'un territoire, des besoins qui en découlent pour sa population dans son ensemble ou certaines d'entre elles plus spécifiquement et, partant de là, à définir les actions nécessaires à leur prise en charge (qui n'auront pas toutes vocation à être portées directement par le CCAS/CIAS). Les modalités de réalisation de l'exercice sont très variées en fonction des spécificités du territoire, du contexte de sa réalisation et des moyens mobilisés pour ce faire, mais aussi d'objectifs plus spécifiques qui peuvent être assignés telle ou telle année à la démarche.

Accès aux soins, isolement d'une partie des personnes âgées les moins actives, absence d'offre de mobilité pour les jeunes, difficultés d'accès aux modes de garde ou aux services périscolaires, les constats et enseignements résultant de cette approche sont logiquement extrêmement variés. Ils relèvent tous d'une demande de connaissance fine et multidimensionnelle des besoins d'un territoire, qui ne peut que s'enrichir au contact des budgets de référence et, en retour, contribuer à cette même volonté de compréhension dynamique des besoins des différentes catégories de population.

Voici résumée une approche interactive visant à présenter la manière dont les éléments apportés par les budgets de référence sont en mesure d'appuyer les centres communaux et intercommunaux d'action sociale dans leur action quotidienne auprès des ménages en difficultés. Cela permet également de suggérer, en retour, des modalités de mise à contribution de l'expertise des CCAS/CIAS pour enrichir les analyses du rapport et notamment la connaissance des publics qui, bien que non pauvres monétairement, se trouvent bel et bien exposés à de nombreux risques de privation ; ou les postes sur lesquels les ménages font porter les privations.



Les budgets de référence : un outil participatif au service de l'action communale pour bien vivre en société

Vanessa Benoit, centre d'action sociale de la ville de Paris

Le Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP) a cofinancé et copiloté, avec l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes), l'élaboration des budgets de référence pour la Métropole du Grand Paris. Pour rappel, les budgets de référence définissent, pour au moins les mêmes configurations-types de ménages qu'en ville moyenne, un panier de biens et de services jugés nécessaires pour une vie digne et une participation « effective à la vie sociale ». La méthode d'élaboration repose sur des « focus groups » de citoyens, alimentés en tant que de besoin par des données d'expertise. Cette extension territoriale complète l'étude sur les budgets de référence établis en ville moyenne et en milieu rural réalisée par l'Onpes respectivement en 2012-2014 et 2017.

Plusieurs constats interpellent le CASVP. D'une part, il est frappant de constater, que dans l'agglomération parisienne comme dans les autres territoires d'ailleurs, les montants des budgets de référence vont bien au-delà des minima sociaux et des seuils de pauvreté monétaire, et se rapprochent plutôt du revenu médian. D'autre part, les budgets de référence de l'agglomération parisienne sont sensiblement plus élevés que dans les autres territoires, ce qui s'explique principalement par le poids du logement. Ainsi, ils se caractérisent par une proportion élevée de « dépenses contraintes, » c'est-à-dire des dépenses subies par les ménages, et sur lesquelles ils n'ont pas de capacité d'arbitrage.

Cette étude, à laquelle le CASVP a associé plusieurs directions de la Ville de Paris, remet en cause les représentations de la pauvreté et des privations, et permet de valoriser les politiques publiques parisiennes qui contribuent globalement à alléger les budgets de référence. Elle est féconde au sens où elle ouvre des pistes de réflexion pour faire évoluer l'action sociale. À cet égard, les budgets de référence ont vocation à devenir un outil partagé pour tous les acteurs parisiens qui œuvrent dans ce champ.

L'élaboration de budgets de référence pour la Métropole du Grand Paris : une approche participative qui réinterroge les normes de l'exclusion sociale

La notion de « budget de référence » permet de renouveler l'approche de la pauvreté, en définissant un panier de biens et de services jugés nécessaires pour une participation « effective à la vie sociale. » Le budget de référence représente le budget minimum non seulement pour faire face aux nécessités de la vie quotidienne, mais aussi pour vivre dignement en tant que citoyen intégré à tous les aspects de la vie sociale.

Dans la méthode de définition des budgets de référence choisie par l'Onpes, les citoyens sont experts de leurs besoins. C'est une approche participative, associant des citoyens ordinaires qui déterminent ensemble, par consensus, un panier de biens et de services. Pour l'étude en Métropole du Grand Paris (MGP), ce panier n'a pas été défini *ex-nihilo*, c'est celui élaboré en ville moyenne qui a été ré-interrogé (méthode dite « en différentiel »). Les avis d'experts sont sollicités dans un second temps, notamment pour l'étape de valorisation des besoins définis.

À partir d'une série d'indicateurs rendant compte des spécificités de la population en termes de revenus, de composition sociale, de rapport aux transports et de caractéristiques des logements, deux zones en territoire de la Métropole du Grand Paris ont été déterminées pour recruter les participants des groupes de consensus chargés d'élaborer des budgets de référence (le 12^e arrondissement de Paris et Fontenay-sous-Bois dans le Val-de-Marne). Les groupes constitués sont diversifiés en termes de niveau de vie, diplôme, situation professionnelle, logement, mais homogènes en termes de catégories d'âge et de situation familiale (avec ou sans enfants). Les groupes se sont tenus sur trois phases successives (dits « de discussion », « de validation » et « de négociation finale ») (*Chapitre 2 - Figure 2 du rapport*).

Six configurations identiques, sur tous les territoires enquêtés dans un souci de comparabilité, sont appréhendées : actifs seuls, actifs en couple sans enfant, familles monoparentales avec 2 enfants en bas âge (moins de 3 ans ou de 3 à 10 ans), couples avec 2 enfants (11-14 ans et 15-17 ans), retraités seuls et retraités en couple. En Métropole du Grand Paris, eu égard à la démographie du territoire, une configuration a été ajoutée pour éclairer la réalité vécue par une proportion importante de résidents : la famille monoparentale avec un enfant âgé de 7 ans. En effet, 60 % des familles monoparentales parisiennes ne comportent qu'un seul enfant. Un budget de référence est établi par rapport aux besoins spécifiques de chaque configuration familiale.

La collectivité parisienne a suivi ces travaux grâce à un comité d'orientation réuni par le CASVP, avec les membres historiques du comité de suivi de l'Onpes des budgets de référence et les principales directions de la Ville de Paris intéressées : Direction de l'action sociale

de l'enfance et de la santé (DASES), Direction des familles et de la petite enfance (DFPE), Direction des affaires scolaires (DASCO), Direction Logement et habitat (DLH), Direction de la démocratie des citoyen.ne.s et des territoires (DDCT), Direction des affaires culturelles (DAC) ... L'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), la Caisse d'allocation familiale (CAF) et l'Union départementale des CCAS de Seine-Saint-Denis (UDCCAS 93) ont également été associées.

Le CASVP prend acte des principales caractéristiques des budgets de référence pour vivre décemment dans l'agglomération parisienne

Certains aspects du panier de biens et de services estimé nécessaire en métropole parisienne se révèlent identiques à ceux définis en ville moyenne. Ainsi, la configuration du logement (en nombre de pièces) n'a pas évolué, les participants évaluant de la même manière ce qui est nécessaire pour répondre au besoin d'espace personnel et d'intimité. Cela a notamment conduit à considérer qu'une chambre était nécessaire pour les parents, comme pour chaque enfant à partir de 6 ans et que les retraités en couple ont besoin de deux chambres. S'agissant d'autres besoins, comme la santé, les modes de garde, ou encore l'habillement, les paniers sont globalement identiques.

Deux évolutions sont à signaler, qui paraissent plutôt sociétales que géographiques : il a été considéré que les enfants ont besoin de disposer d'un smartphone à partir de l'entrée au collège et qu'une alimentation décente devait comporter une part de bio (à hauteur de 15 %). Ces différences ont semblé tenir au temps écoulé depuis la réalisation de la première enquête conduite initialement en ville moyenne entre 2013 et 2014.

Par ailleurs, le centre d'action sociale de la ville de Paris est attentif au fait que les divergences entre la Métropole du Grand Paris et la ville moyenne sont particulièrement significatives sur deux postes : la vie sociale et les transports. Ce sont là des domaines très suivis et investis par les autorités locales.

Les participants aux groupes ont exprimé, de manière unanime et constante, un besoin important de vacances, de loisirs et de sorties, lié à la fois à un cadre de vie perçu comme dense et stressant, à l'abondance de l'offre culturelle qui génère une envie d'en profiter et à la réalité d'une vie sociale qui se passe souvent à l'extérieur de chez soi. Le panier de biens et services comprend donc une part plus importante de dépenses consacrées à satisfaire ces besoins.

Inversement, alors qu'en ville moyenne, la voiture est jugée indispensable pour toutes les configurations de ménages, en métropole parisienne, les participants - après des débats intenses - ont estimé qu'elle n'est pas nécessaire et que le besoin de mobilité peut trouver d'autres réponses. La voiture individuelle est donc abandonnée en faveur d'abonnements de transports, de l'usage ponctuel de taxis et d'un budget dédié à la location de voiture et au déplacement en train pour les vacances. Il faut toutefois souligner que les échanges ont été vifs sur ce point et le consensus n'a pu être atteint que dans la dernière phase

du protocole méthodologique conçu comme un processus itératif de validation croisée des arbitrages entre les groupes. Finalement, ceux-ci ont estimé que seules les familles monoparentales qui ont des enfants en bas âge ont un besoin impératif de disposer d'une voiture individuelle plus pratique pour s'organiser au quotidien ou faire face à des imprévus, en particulier en matière de santé.

Au total, les budgets de référence de l'agglomération parisienne⁴ sont sensiblement plus élevés qu'en ville moyenne, ainsi que cela sera détaillé plus loin : +26 % pour un actif vivant seul dans le parc social, +35 % pour un couple de retraités dans le parc privé, +22 % pour une famille monoparentale avec la charge d'un enfant en logement social. Cela tient principalement au poste Logement, car à nombre de pièces identique, la valorisation est bien plus élevée ; et dans de moindres proportions au poste Vie sociale. Le poste Transports est moins élevé, en raison de l'abandon de la voiture, mais cette baisse ne suffit pas à compenser les autres progressions.

Des budgets de référence sensiblement plus élevés en agglomération parisienne qu'ailleurs, exposant les ménages au risque de privation

Les budgets de référence de l'agglomération parisienne dépassent ceux des villes moyennes de 6 % (couples avec deux enfants logés dans le parc social) à 40 % (familles monoparentales avec deux jeunes enfants locataires du parc privé). L'écart est particulièrement marqué lorsque la location est envisagée dans le parc privé, mais il s'observe également dans le parc social (Tableau 1).

Tableau 1 – Rappel des budgets de référence en Métropole du Grand Paris et en ville moyenne, par configuration familiale (en euros)

Configuration familiale	Métropole du Grand Paris		Ville moyenne	
	Parc social	Parc privé	Parc social	Parc privé
Actifs seuls	1 863	2 229	1 476	1 603
Couples d'actifs	2 715	3 070	2 064	2 226
Familles monoparentales avec un enfant	2 812	3 426	2 313	2 569
Familles monoparentales avec deux enfants	3 259	4 132	2 679	2 956
Couples d'actifs avec deux enfants	3 586	4 459	3 380	3 660
Retraités seuls	1 917	2 271	1 625	1 878
Couples de retraités	2 927	3 562	2 384	2 640

Source → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris et des villes moyennes, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018.

4. Pour le détail des budgets de référence en Métropole du Grand Paris, se référer à Compléments statistiques à la fin de l'article.

Ces budgets s'éloignent des minima sociaux et du seuil de pauvreté officiel, mais sont comparables aux revenus disponibles médians. Une comparaison entre ces budgets de référence et l'enquête Budget de famille de l'Insee (2011) montre que pour la plupart des configurations familiales, les budgets de référence de la Métropole du Grand Paris avoisinent les dépenses moyennes réelles si les ménages sont en location dans le parc privé et sont inférieurs aux dépenses moyennes réelles si les ménages sont logés dans le parc social (Tableau 2). Deux configurations font exception, celles des familles monoparentales et des retraités vivant seuls, pour qui les budgets de référence excèdent les dépenses moyennes réelles lorsqu'ils sont logés dans le parc privé. Cela signifie que ces ménages sont particulièrement exposés aux privations et aux arbitrages contraints car leur revenu réel est inférieur aux ressources requises pour une vie digne.

Tableau 2 – Revenu disponible médian et budgets de référence en Métropole du Grand Paris (en euros)

Configuration familiale	Nombre d'UC*	Revenu disponible mensuel médian par UC		Revenu disponible mensuel médian		Budgets de référence en Métropole du Grand Paris	
		Métropole du Grand Paris	Paris	Métropole du Grand Paris	Paris	MGP parc social	MGP parc privé
Personnes actives seules	1	1 896	2 052	1 896	2 052	1 863	2 229
Couples d'actifs	1,5	2 544	2 981	3 816	4 472	2 715	3 070
Familles monoparentales avec un enfant (moins de 14 ans)	1,3	1 421	1 596	1 847	2 074	2 812	3 426
Familles monoparentales avec deux enfants (moins de 14 ans)	1,6	1 421	1 596	2 274	2 553	3 259	4 132
Familles avec deux parents et deux enfants (un de moins de 14 ans et un de plus de 14 ans)	2,3	1 959	2 534	4 507	5 828	3 586	4 459
Retraités seuls	1	1 968	2 240	1 968	2 240	1 917	2 271
Couples de retraités	1,5	1 968	2 240	2 952	3 360	2 927	3 562

* Décompte des unités de consommation (UC) à partir de l'échelle d'équivalence d'Oxford « modifiée » de l'OCDE.

Source → Enquête Budget de famille de l'Insee pour les revenus disponibles médians par unité de consommation et par configuration familiale, recalée sur les comptabilités nationales 2011 et 2016. Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris et des villes moyennes, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018. Tableau réalisé avec l'APUR.

De nombreux travaux ont été menés ces dernières années sur la notion de « dépenses contraintes », celles que les ménages ne peuvent que subir et pour lesquelles ils ne disposent d'aucune capacité d'arbitrage. Leur proportion est particulièrement élevée dans

les budgets de référence de la Métropole du Grand Paris, en raison notamment du poids du poste Logement. Dans une acceptation limitée des dépenses contraintes (travaux de la statistique publique), elles représentent de 29 % à 49 % des budgets de référence et de 44 % à 67 % dans une acceptation plus large (travaux du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale-CNLE).

Or, une fois déduites les dépenses contraintes du revenu disponible, le reste (pour vivre selon la terminologie du CNLE) sert de variable d'ajustement pour engager, ou non, d'autres dépenses. Il existerait en particulier un lien entre le caractère contraint des dépenses et leur périodicité (surtout quand elle est courte, mensuelle notamment). Les arbitrages et les phénomènes de renoncements toucheraient plus particulièrement les dépenses aléatoires ou espacées, comme les loisirs ou la santé, ou la qualité des biens et services acquis.

Les budgets de référence, un outil de connaissance des besoins sociaux et de pilotage de l'action municipale

Le centre d'action sociale de la ville de Paris tire plusieurs enseignements de ces constats particulièrement utiles pour orienter les choix de l'action publique à l'échelle communale. D'abord, ils invitent à réviser le cadre d'observation des situations d'exclusion sociale. Ensuite, ils ouvrent des perspectives pour enrichir les modes d'interventions sociales. Enfin, ils légitiment les budgets de référence comme outil d'aide à l'évaluation des situations des personnes dans la difficulté qui poussent les portes des permanences sociales ; ils peuvent aussi, d'une certaine manière, contribuer à l'animation du territoire.

Les budgets de référence éclairent notre compréhension de la pauvreté

L'étude permet de remettre en cause les représentations de la pauvreté et des besoins sociaux. Le seuil de pauvreté monétaire n'apparaît pas pertinent pour identifier les ménages connaissant des privations. Les budgets sont loin des minima sociaux et supérieurs au Smic, mais approchent souvent les revenus médians. Ils invitent ainsi notamment à se pencher sur les « invisibles » qui n'utilisent pas les services sociaux, parce qu'ils n'ont pas accès aux dispositifs, ou parce qu'ils pensent que ce n'est pas pour eux, mais dont les revenus n'atteignent pas les budgets de référence. En lien avec de précédents travaux de l'Onpes sur l'invisibilité sociale⁵, l'étude sur les budgets de référence invite plutôt à envisager un continuum d'insécurité sociale qui irait de la précarité à la fragilité en passant par la pauvreté. Ces situations ne sont pas segmentées et les personnes peuvent passer de l'une à l'autre, générant chez elles une inquiétude face à l'avenir.

Sans surprise, le logement apparaît comme un axe incontournable de l'intervention publique et de l'action sociale, car il est le poste qui pèse le plus dans les budgets de référence, et les différencie le plus fortement par rapport aux autres territoires français. Pour autant,

5. Rapport Onpes 2016, *L'invisibilité sociale : une responsabilité collective*.

l'importance des postes liés à la vie sociale montre que l'action de la collectivité publique ne peut se limiter aux besoins dits « fondamentaux », sous peine de négliger des aspects essentiels à une vie digne.

Les ménages dont les revenus sont en-dessous des budgets de référence développent des pratiques pour pallier ces manques. Il peut s'agir de stratégies de consommation astucieuse ou de mobilisation de ressources non monétaires, mais la principale est certainement la privation, sous deux formes : les dépenses repoussées (par exemple actes de santé ou renouvellement d'équipements remis à plus tard) et les dépenses dégradées (par exemple logement trop petit par rapport aux besoins réels ou alimentation de moindre qualité).

Les budgets de référence ouvrent des pistes pour diversifier les modes d'intervention sociale
La diversité des besoins devrait inciter à développer des actions collectives, pour partir des besoins exprimés par les personnes et développer des actions concrètes, mettant en avant les compétences et l'expertise des personnes elles-mêmes.

Une réflexion est à approfondir sur la mobilisation des outils de l'économie sociale et solidaire. Ceux-ci permettent d'accéder à des ressources sans passer par les circuits monétaires et de valoriser des compétences que le monde marchand ne reconnaît pas, ou pas à leur juste valeur. Les réseaux d'entraide et d'échanges de services, par exemple, sont un moyen d'accéder à des services sans payer un prix marchand. Les monnaies locales, les jardins partagés, les épiceries et boutiques solidaires, les coopératives d'achats... sont autant de moyens de mobiliser collectivement des ressources onéreuses.

Enfin, les ménages développent des stratégies de consommation astucieuse, identifiant des ressources, des adresses et des pratiques permettant de dépasser les limites de leurs revenus. L'action sociale pourrait se donner pour ambition de répertorier ces « bons plans », de les cartographier et de les rendre accessibles au plus grand nombre.

Parce qu'ils permettent de mieux connaître les besoins des ménages et qu'ils ouvrent des perspectives de nouvelles formes d'action, les budgets de référence sont aussi un outil d'animation d'un projet social de territoire.

Les budgets de référence sont un outil pour animer un projet social de territoire
Les budgets de référence, en mettant en évidence les principaux postes de dépense des ménages, peuvent alimenter l'évolution de nombreuses politiques publiques municipales :

- Les politiques publiques structurantes que sont le logement et l'habitat ou les transports...
- L'offre de services, qui contribue à alléger les budgets de référence : petite enfance, loisirs, bibliothèques, équipements culturels et sportifs...
- Les politiques tarifaires, qui peuvent intervenir au profit des ménages dont les ressources n'atteignent pas les budgets de référence : cantine, crèche, loisirs...

- Enfin, les politiques sociales locales, qui peuvent contribuer à diminuer l'écart entre les ressources disponibles des ménages et les budgets de référence. Les budgets de référence sont ainsi à intégrer à la réflexion sur l'évolution des aides municipales versées par le CASVP, qu'il s'agisse des plafonds de ressources ou des champs d'intervention.

S'ils sont partagés avec d'autres acteurs intervenant sur le territoire, les budgets de référence peuvent être un élément de coordination des politiques déployées par chacun, en fournissant une grille de lecture commune des besoins et des ménages à soutenir :

- Les grands acteurs publics sociaux que sont la CAF, la CPAM, la Cnav, Pôle emploi...
- Mais aussi les acteurs associatifs, qui déploient une gamme d'outils et d'actions pour soutenir les ménages fragiles.

Cela plaide pour une communication ciblée vers les partenaires et le développement conjoint d'outils d'évaluation des situations, à partir des données des budgets de référence.

Enfin, les budgets de référence, parce qu'ils remettent en cause les représentations toutes faites sur la pauvreté, peuvent contribuer à sensibiliser et mobiliser les citoyens, en insistant sur le continuum des situations de pauvreté, en valorisant les stratégies de consommation astucieuse et en mettant en avant le potentiel de lien social et de lutte contre la privation que constituent les outils de l'économie sociale et solidaire. Ces éléments de sensibilisation pourraient faire l'objet de formations ou de conférences à la Fabrique de la Solidarité, un dispositif d'innovation sociale participatif pour tous ceux et celles qui souhaitent agir dans le domaine de la lutte contre l'exclusion au sein de la ville de Paris.



Complément statistique

Budgets de référence par composition familiale en Métropole du Grand Paris (en euros)

	Actifs seuls (Moyenne H/F)	Actifs en couple	Familles monoparentales avec 1 enfant (3-10 ans)	Familles monoparentales avec 2 enfants (0-2 ans et 3-10 ans)	Couples d'actifs avec 2 enfants (11-14 ans et 15-17 ans)	Retraités seuls	Retraités en couple
Logement :							
Propriétaires						410	514
Locataires du parc social	623	635	778	901	901	636	754
Locataires du parc privé	989	990	1 392	1 774	1 774	990	1389
Transports	186	311	432	439	281	177	297
Alimentation	252	468	346	420	674	284	571
Habillement	89	178	164	198	302	57	124
Équipements	135	168	147	169	231	132	163
Hygiène	49	113	65	113	176	53	108
Vie sociale	444	671	502	495	615	425	604
Banque	7	15	7	7	16	7	15
Santé	78	156	150	212	300	146	291
Garde d'enfants/ cantine/activités périscolaires			221	305	90		
Budget total hors logement	1 240	2 080	2 034	2 358	2 685	1 281	2 173
Budget de référence total							
Propriétaires						1 691	2 687
Locataires du parc social	1 863	2 715	2 812	3 260	3 586	1 917	2 927
Locataires du parc privé	2 229	3 070	3 425	4 133	4 459	2 271	3 562

Sources → Budgets de référence CNLE de la Métropole du Grand Paris, groupes de consensus, valorisation Crédoc 2018.



Budgets de référence et accompagnement budgétaire

*Jeanne Lazarus, Centre de sociologie des organisations (Sciences Po-CNRS),
membre du comité scientifique du CNLE*

En septembre 2018, le président de la République a annoncé la généralisation des Points conseil budget (PCB) dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Ces derniers, expérimentés depuis 2016, sont des lieux d'accueil de personnes en difficultés financières chargés de leur prodiguer des conseils de gestion et, le cas échéant, de jouer le rôle de médiateur avec leurs différents créanciers : banques, fournisseurs de téléphone ou d'énergie et autres bailleurs. Ils sont situés au sein de structures existantes comme des centres communaux d'action sociale (CCAS), des unions départementales des associations familiales (Udaf) ou des associations de lutte contre le surendettement. Le déploiement de ces structures témoigne de la conviction du gouvernement qu'une part de la lutte contre la pauvreté réside dans l'accompagnement budgétaire individuel.

Les budgets de référence et les Points conseil budget partagent une préoccupation fondamentale quant à la possibilité, pour la population qui vit avec des revenus modestes, de faire face à ses charges et plus généralement de participer à la vie sociale. Les Points conseil budget ont une approche opérationnelle, qui consiste à proposer un accompagnement pour soutenir les personnes, tandis que les budgets de référence mettent en lumière la précarité économique de nombreuses familles en chiffrant les ressources nécessaires au mode de vie auquel elles aspirent et en montrant l'écart entre ce chiffre et les ressources réellement disponibles pour de nombreux ménages. Les deux démarches ambitionnent de lutter contre la pauvreté mais s'appuient sur des philosophies qui diffèrent. L'objet de cet article est de rapprocher ces deux projets pour faire apparaître les conceptions différentes de la lutte contre la pauvreté qu'ils portent.

Un intérêt croissant pour l'accompagnement budgétaire

Depuis la fin des années 1990, de nombreuses politiques convergent vers la constitution d'une action publique de plus en plus cohérente destinée à encadrer l'argent des ménages. Traditionnellement, il existait deux espaces de politiques publiques relativement étanches : d'un côté la régulation bancaire, s'occupant de définir les règles de commercialisation des produits financiers ou de définir les plafonds d'encours de crédit dans les périodes d'encadrement. De l'autre, l'accompagnement social des personnes, qui comporte un volet budgétaire, en particulier avec la présence de conseiller.e.s en économie sociale et familiale dans les services publics comme dans le monde associatif, mais se concentre essentiellement sur ses missions d'accès au droit et d'accompagnement global des familles.

Ces deux enjeux se sont progressivement rapprochés depuis la fin des années 1970. D'une part, la régulation bancaire porte un intérêt croissant au dispositif de droit au compte, inclus dans la loi depuis 1984 mais qui a nécessité des aménagements pour commencer à être réellement utilisé seulement une quinzaine d'années plus tard⁶. Alors que les tarifs des services bancaires ont augmenté de façon exponentielle à partir des années 1990, de multiples dispositifs de limitation des frais pour les clients les plus en difficulté ont été expérimentés, notamment sous la pression du monde associatif qui s'est offusqué de la part des revenus prélevés par les banques lorsque les personnes sont en difficulté et voient s'accumuler les frais de découvert, les pénalités de retard ou de rejets d'opération. L'« offre clientèle fragile », imposée par la loi bancaire de 2013 et entrée en vigueur depuis 2015, est la version la plus aboutie de ce modèle de protection des clients en difficulté.

D'autre part, il est demandé de façon croissante à l'accompagnement social de comporter un volet budgétaire, c'est-à-dire de travailler avec les personnes suivies à identifier non seulement les flux d'argent, dépenses et recettes, mais aussi leurs multiples engagements contractuels : loyers, forfaits de télécommunication, factures diverses, des engagements de long terme qui peuvent déstabiliser des budgets s'ils ne sont pas anticipés. Le terme de dépenses pré-engagées, forgé par l'Insee, désigne bien ce cadre budgétaire contraint⁷.

Le travail commun entre ces deux espaces de politiques publiques s'est d'abord noué autour de la procédure de surendettement. Elle protège, depuis 1989, les ménages incapables de faire face à leurs charges de remboursement. Sous l'égide de la Banque de France, un plan de remboursement, amiable ou imposé par un juge, permet de réduire les charges des débiteurs tout en garantissant aux créanciers de recouvrer au moins une partie de

6. Le rapport de la Cour des comptes de juin 2017, *Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement*, retrace les différentes étapes du droit au compte et montre sa très faible utilisation avant les années 2000.

7. La notion de « dépense pré-engagée », publicisée par le rapport de la commission *Mesure et pouvoir d'achat des ménages*, rédigé par Alain Quinet et Nicolas Ferrari (2008), est définie par l'Insee dans une fiche méthodologique comme « l'ensemble des dépenses des ménages réalisées dans le cadre d'un contrat difficilement renégociable à court terme » et recouvre le logement, les télécommunications, les frais de cantine, les services de télévision, les assurances et les services financiers (<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1358>, consulté le 28 octobre 2019). Voir le chapitre 7.

leurs dettes. Depuis 2003, l'effacement de ces dernières est possible en cas de situation durablement compromise.

Longtemps, la Banque de France s'est limitée au traitement administratif, l'accompagnement social se déroulant à l'extérieur sans lien avec ses succursales. Depuis plusieurs années, notamment depuis un rapport de la Cour des comptes de 2010, la Banque de France a entamé un travail de plus en plus étroit avec les accompagnateurs, associatifs ou appartenant aux services sociaux des départements⁸.

Les politiques d'inclusion bancaire ont parachevé ce mouvement de rapprochement entre politiques bancaires et accompagnement budgétaire. Initiées par la mise en place des micro-crédits personnels en 2005, ces politiques sont largement issues du manifeste pour l'inclusion bancaire lancé en 2011 par le Secours Catholique, la Croix-Rouge et l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas), qui a trouvé une traduction dans la loi bancaire de 2013. Celle-ci, outre la séparation des activités de détail et des activités spéculatives, a établi un Observatoire de l'inclusion bancaire, l'offre clientèle fragile ainsi que la limitation des frais bancaires pour l'ensemble des clients. Les banques et les établissements de crédit ont désormais l'obligation de détecter leurs clients en difficulté afin de leur proposer l'offre spécifique. Les données collectées par l'Observatoire de l'inclusion bancaire sont un moyen de mesurer la réalité de l'engagement des banques dans ce mouvement et ont donné lieu, par exemple en 2018, à des paroles explicites du gouverneur de la Banque de France demandant à la profession bancaire d'appliquer davantage les lois d'inclusion bancaire. François Villeroy de Galhau a également exigé que les frais bancaires appliqués aux personnes les plus démunies soient plafonnés dans leur ensemble, car la loi n'était pas complète et permettait aux établissements teneurs de compte de continuer à facturer des pénalités pour des opérations non incluses dans les plafonds légaux⁹.

En parallèle, une stratégie nationale d'éducation financière a été officiellement lancée en 2015. Confiée à la Banque de France, elle ambitionne d'améliorer la culture économique des Français, mais surtout de les aider à améliorer leur gestion. Elle prend différentes formes, depuis la très institutionnelle Cité de l'Économie ouverte en juin 2019, qui a été pensée pour faire comprendre aux citoyens les grands principes de la macro-économie et les décisions politiques du ministère des Finances, jusqu'à des exercices développés avec des enseignants pour apprendre aux élèves de tout âge à gérer leur budget, comparer les prix ou des taux d'intérêt.

8. Cour des comptes, rapport public annuel 2010, *La lutte contre les surendettements des particuliers : une politique publique incomplète et insuffisamment pilotée*, p. 461-494.

9. Voir par exemple cet entretien : <https://www.ouest-france.fr/economie/social/frais-bancaires-plafonner-la-priorite-absolue-5875875> (consulté le 29 juillet 2018).

Les Points conseil budget

Les Points conseil budget sont les derniers nés des instruments d'inclusion financière. À côté de l'éducation financière qui est un outil collectif, ils s'adressent aux individus en difficulté, même s'ils pourraient théoriquement être utilisés de façon préventive. L'accompagnement budgétaire commence le plus souvent par un état des lieux de la situation des personnes. Cette étape est loin d'être évidente car elle nécessite de tenir compte de toutes les dépenses pré-engagées et de comprendre les modes de dépense des ménages. Le constat des accompagnateurs budgétaires (comme des sociologues qui enquêtent sur les budgets) est qu'il est fréquent que les personnes, sauf lorsqu'elles tiennent leurs comptes systématiquement, soient elles-mêmes incapables de mettre en chiffre l'ensemble de leurs dépenses et de leurs ressources. Cette étape nécessite de rassembler une série de papiers, contrats, fiches de paye, documents administratifs (CAF, Pôle emploi, assurance-maladie, mutuelles, etc.), parfois de regarder les relevés de compte, les tickets de caisse, etc.

Ainsi, l'accompagnement se développe dans plusieurs directions : d'une part, des conseils de gestion, par exemple sur les moyens de réduire les coûts de téléphonie (changement de forfait ou d'opérateur) ou de faire des courses au moindre coût. Ce qu'Ana Perrin-Heredia nomme des « trucs et astuces¹⁰ ». D'autre part, les accompagnateurs peuvent jouer un rôle d'intermédiaire avec les administrations et les entreprises privées, qu'il s'agisse de faire valoir des droits non perçus, de négocier l'effacement de pénalités de retard ou l'étalement d'un paiement. Enfin, les PCB peuvent orienter les personnes vers la procédure de surendettement s'ils jugent que c'est la meilleure solution. Ils fourniront alors de l'aide pour la constitution du dossier et éventuellement le suivi du plan en aval.

Trois caractéristiques des Points conseil budget peuvent être intéressantes dans le cadre d'une réflexion sur l'usage possible des budgets de référence. D'abord, les Points conseil budget symbolisent le rapprochement entre politiques économiques et politiques sociales car le pilotage du projet est assuré conjointement par le ministère des Affaires sociales et le ministère de l'Économie. En outre, l'originalité des Points conseil budget est d'inscrire l'accompagnement des personnes dans un réseau qui unit les créanciers (prêteurs, bailleurs, fournisseurs d'énergie ou de téléphone, etc.) et les accompagnateurs sociaux. Comme dans le cas des budgets de référence, la vie financière des ménages est considérée comme un ensemble de liens financiers qui impliquent des acteurs publics comme privés, des dépenses fixes comme des dépenses courantes mais aussi des ressources multiples, salariales comme issues des prestations sociales, voire non monétaires, comme la possibilité de recourir à de l'entraide familiale.

Ensuite, les Points conseil budget visent une population bien particulière : leurs promoteurs, qui sont en grande partie les mêmes que ceux qui ont mis en place les micro-crédits en 2005,

10. Perrin-Heredia, A, 2016, « L'accompagnement budgétaire. Un instrument ambivalent du gouvernement des conduites économiques domestiques », Sophie Dubuisson-Quellier éd., *Gouverner les conduites*. Presses de Sciences Po, pp. 365-398.

relatent que les micro-crédits sociaux avaient fait venir dans les associations caritatives une « nouvelle » population plus riche que les bénéficiaires habituels, à la recherche d'argent pour combler ses problèmes de trésorerie. Or, les micro-crédits n'étaient pas destinés à cet usage et ces demandes étaient refusées sans que les structures ne disposent d'alternatives à proposer à ces personnes. Les PCB ont été pensés comme une réponse à cette mise en lumière des difficultés rencontrées par une catégorie de la population non identifiée par la statistique publique ni par des dispositifs dédiés qui en auraient dessiné les contours. Les acteurs mobilisés désignent ce groupe par des expressions comme « classe moyenne fragile » ou « travailleurs pauvres ». Il s'agit de groupes sociaux qui ne relèvent pas de la pauvreté et sont souvent à la limite supérieure des seuils des prestations sociales mais qui, pour autant, disposent de revenus trop restreints pour accéder au mode de vie « moyen » auquel ils aspirent. Le travail sur les budgets de référence découle de la même inquiétude à propos des difficultés des personnes recevant les salaires les plus faibles à atteindre le mode de vie de la classe moyenne que le salariat promet d'offrir.

Enfin, la création des Points conseil budget résulte de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté de décembre 2012 et de la conviction des associations mobilisées que l'accompagnement bancaire et budgétaire, en dehors des services sociaux, pouvait améliorer la situation financière des ménages. Ils procèdent de l'intérêt porté à l'éducation financière et à l'accompagnement, puisqu'ils sont perçus comme un moyen de lutter contre le surendettement à travers une aide individualisée pour élaborer son budget, pour comprendre les produits bancaires possédés, voire pour aider à faire valoir des droits sociaux. Cette dimension contraste avec l'approche des budgets de référence : elle présume des possibilités d'adaptation à la pénurie monétaire quand les budgets de référence indiquent eux que les situations de précarité économique découlent non d'incapacités de gestion mais bien de ressources insuffisantes.

Le rapprochement des budgets de référence et des Points conseil budget ouvre deux espaces de questionnement. Le premier consiste à se demander, à l'aune des apports des budgets de référence, si les PCB sont bien la solution aux problèmes pointés. Le second renverse la perspective et interroge l'usage potentiel des budgets de référence pour les accompagnateurs budgétaires.

Manque d'argent ou mauvaise gestion ?

L'enquête du Crédoc sur les ménages non pauvres monétairement mais vivant avec moins que le budget de référence apporte un éclairage très intéressant sur l'objectif des Points conseil budget¹¹. Ce rapport montre que ces ménages se privent et consacrent beaucoup de temps à chercher les prix les plus intéressants pour surveiller leurs budgets. Ces familles, sans

11. Alberola, E., Aldeghi I. et Muller J., juin 2016, *Les modes de vie des ménages vivant avec moins que le budget de référence*, Crédoc, Onpes, Collection des rapports, n°331. Voir aussi par les mêmes auteurs « La vie sociale entravée des familles aux ressources modestes », La Lettre de l'Onpes, n° 6 - septembre 2016.

le savoir, suivent le plus souvent à la lettre les préceptes de l'accompagnement budgétaire, puisqu'ils réussissent à équilibrer leurs dépenses à leurs ressources. Toutefois, cela a un coût : elles estiment que leur niveau de vie est désajusté par rapport à leurs aspirations et se sentent déclassées. Ces ménages relèvent ainsi de la pauvreté, qu'elle soit mesurable en termes de conditions de vie ou comme une pauvreté « subjective¹² ». Le rapport indique également que l'équilibre des budgets de ces ménages est fragile : leurs capacités d'épargne sont quasi nulles, ne laissant pas de marge pour des dépenses imprévues. Cela est un facteur d'anxiété pour ces familles. Les accompagnateurs budgétaires prônent l'épargne, pour diminuer cette inquiétude : ils estiment qu'il est important d'épargner, quelles que soient les ressources, et qu'il faut diminuer encore les postes de consommation afin de faire face à l'imprévu. Toutefois, l'approche par les budgets des ménages montre la faiblesse des marges de manœuvre et l'effet potentiel d'une diminution accrue de la consommation, qui revient progressivement à un renoncement à la vie sociale. L'enquête du Crédoc de 2016 évoque un « avenir rétréci » pour ces ménages et pour leurs enfants¹³.

L'approche par les budgets de référence comporte ainsi une dimension de critique sociale absente des Points conseil budget : la logique de l'accompagnement budgétaire est pragmatique, elle consiste à aider les personnes à s'adapter à leurs situations, qu'il semble impossible de transformer. Ce faisant, le risque est de faire porter la responsabilité des situations sur les personnes, car en ciblant la transformation des comportements monétaires, les ressources insuffisantes ne sont plus pointées comme cause des difficultés à la différence des pratiques de consommation individuelles.

Si les Points conseil budget et les budgets de référence partagent le constat des difficultés financières rencontrées par les foyers appartenant aux franges les plus modestes du salariat, leur approche diffère fortement. Les budgets de référence ont été établis à partir d'une liste de besoins jugés indispensables par des panels de citoyens réunis en groupes de consensus. Le chiffrage de ces besoins a fait l'objet de discussions et de vérifications, en comparant notamment avec l'enquête budgets des familles de l'Insee¹⁴. L'origine de cette démarche était la volonté de trouver des indicateurs de pauvreté ancrés dans la vie des personnes. Les seuils de pauvreté sont depuis longtemps critiqués à la fois par les effets de seuil qu'ils produisent et parce qu'ils sont unidimensionnels, ne tenant pas compte des modes de vie. Selon la composition des familles, les lieux d'habitation et les aspirations des personnes, la pauvreté ne se résume pas aux seuils monétaires, mais apparaît à partir du moment où il leur est impossible de subvenir aux besoins qui leur sembleraient normaux en fonction de la place qu'elles estiment occuper dans l'échelle sociale.

Si les deux démarches sont orientées vers la lutte contre la pauvreté, elles prennent deux directions. Les budgets de référence arrivent à la conclusion que le salaire minimum est trop

12. Duvoux N., et Papuchon A., 2018, « Qui se sent pauvre en France ? Pauvreté subjective et insécurité sociale », *Revue française de sociologie*, vol. 59, n° 4, pp. 607-647.

13. Alberola *et al.*, *op. cit.*

14. Concialdi, P., 2014, « Les budgets de référence : un nouveau repère dans le débat public sur la pauvreté », *La Revue de l'Ires*, vol. 82, n° 3, pp. 3-36.

faible pour qu'une famille puisse en vivre sans un sentiment permanent de privation. Les Points conseil budget énoncent, pour leur part, que des changements dans les pratiques peuvent améliorer les situations et diminuer ces sentiments de privation.

La grande différence entre ces deux approches réside dans la façon dont les « besoins » sont problématisés. Au fondement des budgets de référence est l'idée qu'il existe des besoins fondamentaux pour participer à la vie sociale et qu'un budget minimal décent est requis pour y répondre. Du côté de l'accompagnement budgétaire, la notion de besoin est davantage interrogée : les individus sont sans cesse invités à remettre en cause leurs dépenses. Celles-ci relèvent-elles réellement de besoins fondamentaux ? Ne seraient-elles pas superflues¹⁵ ? En outre, si le besoin peut être reconnu, ne pourrait-on y répondre en dépensant moins ? Toutefois, la vraie différence est que le besoin fondamental pour un accompagnateur budgétaire est d'équilibrer les recettes et les dépenses. La lumière est placée sur les finances davantage que sur le mode de vie, ou plutôt la compétence de celui qui accompagne réside avant tout dans la recherche de l'équilibre financier. L'accompagnement peut éventuellement conduire à augmenter les recettes, par exemple par l'ouverture de nouveaux droits, il peut aussi permettre de dégager des ressources (réduction de forfaits téléphoniques, négociation de délais pour des remboursements, conseils pour réduire les dépenses d'alimentation, de transports ou de logements), mais le point de départ de la réflexion est d'abord budgétaire quand le point de départ des budgets de référence est l'inclusion sociale.

Un usage des budgets de référence pour les accompagnateurs budgétaires ?

Ces différences mises en lumière, dans quelle mesure les deux approches peuvent-elles s'enrichir mutuellement ?

Un premier usage commun serait de réfléchir à la façon dont l'accompagnement budgétaire pourrait servir à remplir les objectifs des budgets de référence, c'est-à-dire permettre aux ménages d'accéder à un niveau de biens et de services considéré comme normal et nécessaire à la participation à la vie sociale. Deux cas peuvent être considérés : le premier est celui de ménages dont les revenus sont égaux ou supérieurs aux budgets de référence mais qui rencontrent des difficultés monétaires car leurs dépenses sont supérieures à leurs recettes. Ces ménages trouveraient dans les Points conseil budget une aide budgétaire pour assurer un niveau de consommation correct tout en évitant de se mettre en danger financièrement.

Le second cas est celui de ménages dont les revenus sont inférieurs aux revenus de référence. L'ambition des Points conseil budget est que les conseils de gestion et la transformation

15. Ainsi, l'application « track my spend » développée par le gouvernement australien jusqu'en 2019, invite les utilisateurs à classer toutes leurs dépenses en « needs » et en « wants », avec l'objectif de faire apparaître tout ce qui peut être superflu dans les budgets.

de certaines pratiques diminuent les problèmes mis en avant par le travail sur les budgets de référence qui sont de deux ordres : un accès empêché à un niveau de consommation attendu et une incertitude permanente source d'anxiété et d'un futur réduit pour soi et ses enfants¹⁶. Par les conseils budgétaires, le travail d'ouverture de droits, la négociation avec les créanciers et l'analyse des engagements pris (contrats de location, de fournitures d'énergie ou de télécommunication), la souscription de tarifs sociaux quand les personnes sont éligibles, les Points conseil budget peuvent, le cas échéant, conduire à dégager des ressources qui amélioreront la consommation, autoriseront éventuellement l'épargne et feront diminuer l'inquiétude. Cela est vrai y compris lorsque les Points conseil budget proposent aux personnes de déposer un dossier de surendettement : l'établissement d'un plan de remboursement diminue les charges des personnes de façon à leur laisser un reste-à-vivre dont elles ne disposaient plus. Ce reste-à-vivre est toutefois largement inférieur aux budgets de référence, même si la comparaison n'est pas aisée car il se fonde sur des forfaits et est ajusté à chaque situation¹⁷. Quand la commission oriente vers une procédure de rétablissement personnel (plus de 44 % des dossiers en 2018¹⁸), les dettes sont effacées et là aussi les ménages peuvent reprendre pied financièrement et dans leur vie sociale.

Pourtant, les promoteurs et les professionnels travaillant dans les Points conseil budget le savent : lorsque les ressources sont structurellement trop faibles, le conseil budgétaire trouve ses limites. Les « redépôts » sont l'un des sujets les plus problématiques pour les commissions de surendettement : il s'agit de personnes pour qui les plans de remboursement ou même l'effacement de dettes ne fournissent pas de solutions pérennes et qui, un ou deux ans plus tard, ont à nouveau accumulé des retards de paiement. Dans les nombreux cas, les dettes nouvelles sont des « dettes de la vie courante » telles que les loyers et les factures impayés et non des crédits. Ce type de dossiers révèle un manque structurel de ressources bien davantage qu'une gestion légère ou une consommation excessive. Les commissions de surendettement sont relativement démunies devant ces situations en augmentation : en 2018, une situation sur cinq ne comportait pas de dettes bancaires et la moitié des ménages déposant vivaient en dessous du seuil de pauvreté (Banque de France, 2019).

Doit-on en conclure que ces situations relèvent de l'aide sociale et non de l'accompagnement budgétaire ? Doit-on considérer qu'en dessous d'un certain niveau de revenu, même la gestion la plus rigoureuse et les choix de logement et de consommation les plus cohérents ne peuvent combler l'absence d'argent ? Ainsi, les budgets de référence pourraient-ils être un instrument permettant de distinguer les ménages qui peuvent être aidés par les accompagnateurs budgétaires des Points conseil budget, car disposant de ressources potentiellement suffisantes pour subvenir à leurs besoins, de ceux dont les revenus sont trop faibles et qui relèvent avant tout de dispositifs de solidarité et de transfert monétaire ?

16. Alberola *et al.*, 2016.

17. C'est un autre sujet, mais il serait intéressant de confronter les budgets de référence aux forfaits de la Banque de France.

18. Banque de France, janvier 2019, « Le surendettement des ménages. Enquête typologique 2018 ».

Comprendre les modes de dépense

Le travail d'accompagnement budgétaire et les budgets de référence ont en commun la volonté de comprendre la structure des budgets des ménages. Pour les accompagnateurs, il s'agit d'une structure individuelle quand les budgets de référence établissent des normes communes par leur méthodologie de construction de consensus. Les deux démarches peuvent ici dialoguer : les savoirs accumulés au sein des Points conseil budget pourraient enrichir la réflexion sur les budgets de référence, afin de faire apparaître d'éventuelles régularités dans les causes de déséquilibre des budgets. Les accompagnateurs sont témoins d'événements externes qui déstabilisent, mais aussi de types de dépenses porteuses de déséquilibre, des modes de gestion plus ou moins protecteurs, etc. En outre, les résultats des budgets de référence pourraient être testés à l'aune des pratiques des ménages reçus dans les Points conseil budget : est-ce que les coûts de chaque poste estimés par les groupes de consensus et les experts correspondent bien aux montants consacrés par les ménages rencontrés ?

De l'autre côté, les résultats des travaux sur les budgets de référence pourraient être utiles aux accompagnateurs budgétaires pour le travail d'accompagnement. Ils pourraient être des instruments de comparaison avec les budgets existants et permettre d'ouvrir des discussions avec les personnes reçues sur les montants alloués à chaque poste, en se gardant bien de considérer que la structure des dépenses de tous les ménages doit être identique à celle des budgets de référence.

Toutefois, là n'est sans doute pas l'apport essentiel des budgets de référence pour les accompagnateurs sociaux. Cet apport réside plutôt dans la démarche entreprise, car elle renverse la perspective depuis l'idée que les bonnes pratiques monétaires sont connues des accompagnateurs qui doivent les faire accepter par les accompagnés, vers celle de la nécessité de comprendre les modes de vie et les besoins de chaque foyer et de faire ensuite coïncider les flux monétaires avec ces besoins. La coconstruction de la grille budgétaire avec les individus outille une approche de l'accompagnement non moralisatrice et non surplombante.

Les budgets de référence : un outil de critique des politiques d'encadrement monétaire ?

Les budgets de référence, comme démarche et par les résultats qu'ils apportent, mettent à l'épreuve la logique de l'accompagnement budgétaire. D'une part, de façon prosaïque, ils établissent un minimum de ressources en dessous duquel l'apparition de problèmes financiers ne peut être imputée aux seules pratiques des individus mais bien aux manques structurels subis par les familles. D'autre part, cette approche « socialise » les pratiques monétaires. Celles-ci ne sont plus analysées dans le seul espace d'un foyer donné mais prennent sens comme des pratiques sociales.

Les Points conseil budget, et plus globalement les pratiques d'accompagnement monétaire, peuvent ainsi tirer grand bénéfice des budgets de référence en ce qu'ils invitent à comprendre les pratiques financières des ménages, non pas en fonction de l'équilibre des recettes et des dépenses, mais en fonction du mode de vie décent auquel les personnes aspirent et considèrent qu'il est légitime d'aspirer.



CONCLUSION

Les études menées pour compléter les analyses du premier rapport de l'ONPES (2015) sur les budgets de référence ont été engagées en 2017. C'est dire qu'il aura fallu près de cinq années pour tenter de répondre aux interrogations suscitées par cette manière inédite d'appréhender l'inclusion sociale au travers de l'accès à un minimum de biens et services. Il est vrai qu'il aura été nécessaire pour arriver à ces résultats d'entreprendre d'importants investissements statistiques. La poursuite de l'effort de connaissance des réalités de la pauvreté et de l'exclusion continuera d'exiger de telles innovations à l'avenir. C'est une sorte de legs de l'ONPES au comité scientifique du CNLE comme à la statistique publique.

Au cours de cette période, la société française aura été confrontée à deux crises majeures : celle des « gilets jaunes » en 2018-2019 ; celle d'un épisode de mise à l'arrêt quasi complète de la vie économique et sociale avec la crise sanitaire en 2020-2021. Leur prolongement actuel dans une forme de crise énergétique accroît le sentiment qu'une phase nouvelle du développement social est engagée. C'est donc une période propice pour s'interroger sur les conditions de la « vie commune » que ces budgets de référence explorent à leur manière.

Quels enseignements peut-on de prime abord tirer des nouvelles connaissances que nous apporte le second rapport sur les budgets de référence au regard de ces crises qui résonnent comme autant de rappels de la fragilité de la cohésion sociale dans notre pays ?

Ne pas renoncer à l'enjeu d'une vie décente pour tous

La première de ces réflexions concerne le système complexe des aides sociales et des différents minima alloués sous conditions de ressources que les réformes récentes cherchent à davantage activer et simplifier. Le rapport donne à leur égard deux messages principaux.

En premier lieu, le volume de ces aides, toutes sources confondues, est non négligeable. Il réduit de façon significative les écarts entre un niveau de vie décent et les ressources des familles pauvres. Pourtant il reste très insuffisant pour atteindre un tel niveau comme l'illustre le chapitre 8. Celui-ci ne peut être atteint qu'avec l'accès à un travail rémunéré. Mais lui-même doit répondre aussi de la décence, principe perçu comme consubstantiel au fonctionnement de la sécurité sociale en France selon les textes fondateurs (chapitre 1). Car la récente crise sanitaire a mis en lumière la précarité d'existence de personnes employées dans les services dits « essentiels » à la vie commune dont les profils s'apparentent en large part aux populations désignées dans ce rapport comme « modestes non pauvres ». Si la reconnaissance de leur contribution fut un temps honorée, la lutte contre leur invisibilité comme la nécessité de combattre cette précarité en termes de conditions d'emploi comme de rémunération

devraient demeurer des objectifs permanents. Il faut ici rappeler les enseignements d'un récent séminaire conduit par le CNLE et la DREES et sur les trajectoires de pauvreté¹. Il existe un continuum entre le groupe des personnes vivant durablement en situation de pauvreté sous les seuils de 60 et de 50 % de la pauvreté monétaire et celles qui, sans être pauvres, connaissent néanmoins du fait de leurs conditions d'emploi une situation précaire au sens où ils n'ont pas toujours les moyens de faire face à des imprévus : les accidents de la vie professionnels ou familiaux alimentent cette mobilité descendante et ne font que mieux ressortir l'importance d'un authentique accompagnement vers l'accès ou le retour à l'emploi. La recherche d'un niveau de vie décent englobe en vérité deux réalités que l'on ne doit pas opposer : d'une part, la consolidation relative du filet de sécurité de base des minimas sociaux et d'autre part, l'amélioration au sens large de la qualité d'emploi des salariés et travailleurs indépendants modestes. En se projetant encore un peu plus vers l'avenir, c'est-à-dire en prenant en compte davantage les enjeux désormais ressentis de la lutte contre le changement climatique, la reconnaissance particulière de la situation des « modestes non pauvres » avec ce qu'elle implique de recherche de lutte contre les inégalités générales devient un enjeu particulièrement important : pour que cette catégorie ne soit plus opposée aux plus pauvres, pour qu'elle se perçoive impliquée dans les changements de formes de vie qui paraissent s'annoncer à long terme.

En second lieu, reconnaître le manque ou la gêne chroniques vécus par les « modestes non pauvres », avec des revenus donc qui n'atteignent pas le budget de référence, c'est aussi une manière de souligner le caractère permanent de cette gêne et de ce manque pour les personnes pauvres attesté par les résultats du chapitre 7 consacré aux dépenses jugées incompressibles. Lorsqu'on y inclut les achats d'alimentation, ces dépenses dépassent le seuil de pauvreté monétaire ; autrement dit elles ne sont pas à la portée des personnes pauvres qui vivent loin de l'emploi de droit commun dont les ressources sont liées pour l'essentiel aux minima sociaux et prestations sociales. Pour la majorité d'entre elles, comme l'attestent les enquêtes de la DREES ou le témoignage des membres du CNLE appartenant au 5^e collège, cette situation n'est pas l'effet d'un choix. Elle est vécue comme contrainte. Il faut répéter ici ce que les travaux de l'ONPES et bien d'autres ont démontré : des conditions minimales d'existence sont nécessaires pour être en situation d'accéder à l'emploi et de bénéficier des appuis correspondants.

Une vision longue de la lutte contre la pauvreté et la grande pauvreté oblige donc à poursuivre non seulement la simplification mais aussi la revalorisation relative des aides accordées sous conditions de ressources au regard de l'évolution générale des revenus. On s'interroge souvent sur ce que devrait être l'ambition d'une telle revalorisation. Revenant à l'interrogation liminaire de ce rapport qui préconise de redonner à la politique nationale de solidarité l'enjeu d'une « possibilité de vie décente pour tous », le rapport donne une idée raisonnablement chiffrée de ce que pourrait représenter cette ambition lorsqu'au chapitre 9 sous la plume de Muriel Pucci, *il avance qu'un montant équivalent à 75 % du budget de référence (ajusté en fonction de la composition familiale) fournirait une représentation concrète d'un tel horizon*. Une famille dont les ressources se situeraient durablement en dessous d'un tel seuil devrait

1. Comité scientifique du CNLE – DREES, 2021, *Trajectoires et parcours des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale*, Actes du séminaire de recherche (Sous la dir. Nicolas Duvoux et Michèle Lelièvre), octobre.

en effet très probablement « tailler » au jour le jour dans ses dépenses aussi élémentaires que l'alimentation ou le chauffage et dans la consommation plus arbitraire mais néanmoins nécessaire à un quotidien décent comme l'habillement et la vie sociale. « Tailler » signifiant ici les réduire au-delà de la norme commune.

On objectera avec raison qu'un tel objectif semble illusoire s'il devait être réalisé par le moyen des seuls transferts sociaux, impliquant un bouleversement radical de la protection sociale. Il signifie surtout que l'objectif d'une vie digne doit s'appréhender en toute logique de manière systémique. Les leviers de la régulation pour y parvenir englobent non seulement la revalorisation des allocations et minima attribués en fonction des ressources, la question des perspectives des revenus primaires, en particulier pour les catégories populaires, mais aussi d'autres politiques volontaristes telles que l'accroissement du nombre des logements locatifs assortis de loyers en harmonie avec les revenus des deux premiers déciles, l'insertion et l'accompagnement professionnel des jeunes et des adultes, la rétribution de services rendus à la collectivité et qui ne relèvent pas de l'emploi marchand de droit commun. Ne pas oublier le rôle majeur des services publics qui permettent d'alléger à l'échelle domestique notamment la charge des dépenses contraintes ou peu compressibles que ce soit dans le logement, les transports ou l'accueil des jeunes enfants. Aucun élément de cette liste n'est aisé à accomplir. Toute l'expérience des stratégies de lutte contre la pauvreté depuis une décennie l'atteste.

Les potentialités d'une nouvelle donne des services collectifs locaux pour mieux vivre ensemble

Le regard des budgets de référence offre cependant une dimension supplémentaire à cette recherche d'une vie « meilleure » pour les ménages pauvres et modestes non pauvres, à partir de la notion « d'efficacité des aides territoriales à la vie décente ». Ce sera la seconde grande conclusion de ce rapport. Cette efficacité a été mesurée en effet au chapitre 8, aboutissant à chiffrer pour chaque grande catégorie de familles pauvres ou modestes l'écart résiduel demeurant entre leurs ressources et le budget de référence, une fois prises en compte toutes les aides nationales et locales. Les contrastes observés entre les trois grandes zones géographiques ayant servi de cadre aux mesures sont alors riches d'enseignements.

On observe d'abord que les conditions d'existence en milieu rural sont plutôt difficiles en comparaison de ce qu'elles sont en milieu urbain (villes moyennes). Sauf si l'on est propriétaire de son logement, retraité, les conditions d'une vie décente à la campagne se paient chers par suite de la quasi inexistence des services d'aide aux familles (garde d'enfants et cantine), du surinvestissement en transports quotidiens et en équipements domestiques nécessaires, du surcoût paradoxal du budget alimentation. Rien d'étonnant alors au vieillissement accéléré des cantons ruraux désertés par les familles pauvres et modestes qui migrent vers les villes moyennes². Pourtant l'on assiste depuis deux décennies à un mouvement de restructuration de la gouvernance locale dans le monde rural en vue de mieux assurer la distribution des services essentiels. Cette redistribution des pouvoirs locaux au bénéfice des communautés de communes a-t-elle suffisamment prêté attention aux services de transports collectifs, à l'ouverture de crèches, au financement des cantines scolaires et aux possibilités de vie

2. Voir le rapport de l'ONPES 2017-2018, « Mal logement, mal logés », pages 57 et 58, graphique 3.

sociale ouvertes à tous en matière de culture et de loisirs ? N'y a-t-il pas là matière à des innovations sociales rendues possibles par le recours au numérique pour certaines activités et par l'économie sociale et solidaire, par exemple ?

En contraste avec les communes rurales, la Métropole du Grand Paris offre une palette inégalée de services sociaux et culturels. Les montants d'aide apportée pour le logement des familles modestes y surpassent largement celui des villes moyennes ; l'accès aux transports collectifs y est également incomparablement meilleur que dans le reste de la France. Malgré tous ces efforts qui ne cessent d'ailleurs de s'accroître, les écarts des revenus observés avec les budgets de référence sont dans la plupart des cas les plus élevés pour les catégories de familles pauvres et modestes examinées, avec ou sans enfants, en couple ou célibataire, actifs ou retraités excepté les couples avec enfants. Une politique sociale très active particulièrement à Paris assume le risque d'attirer des familles en grande pauvreté³ ; mais elle doit aussi composer avec des forces contraires qui dépassent son cadre géographique de responsabilité : l'attractivité des créations d'emplois y compris aux faibles qualifications, le coût exceptionnellement élevé du logement y compris aidé à Paris, l'inertie du réseau de transport collectif qui ne progresse que par étapes très espacées. Ces dynamiques antagonistes se traduisent par une lente évolution socio-démographique de l'unité urbaine de Paris où s'accroît la proportion de familles pauvres ou très pauvres, stagne celle des familles aux ressources modestes et diminue celle des plus aisés⁴. Cette évolution ne peut trouver de solution satisfaisante qu'en abordant les questions clés du logement et des transports à grande échelle, d'où les espoirs mis dans la stratégie du Grand Paris, si elle s'avérait propre à engendrer un esprit de coopération.

En termes relatifs, les villes moyennes telles Tours et Dijon, ne devraient faire l'objet que de louanges. Hors dépenses de logement les ressources nécessaires pour mener une vie décente y sont les plus modérées, toutes catégories de ménages confondues et ce constat est à peine altéré si l'on tient compte des dépenses de logement. À cela s'ajoute que les aides et interventions publiques locales y apparaissent les mieux aptes, dans le cadre de l'étude, à réduire les écarts de revenus avec les budgets de référence, particulièrement pour les actifs. Pour autant, la modestie des budgets publics consacrés aux fonctions collectives de la vie culturelle et sociale, la part encore relativement élevée des dépenses de transport dans les budgets de référence à la charge des familles laissent entrevoir des marges de manœuvre, marges qui appellent aussi une organisation innovante, participative des nouveaux services. De même l'aide aux familles pauvres que constitue l'accès au logement social le moins onéreux n'est que légèrement supérieure à celle que reçoivent les ménages modestes hébergés par les bailleurs publics.

Inscrire l'action sociale territoriale dans un aménagement régional du territoire

À terme cependant, le « modèle de cohésion » des villes moyennes est fragilisé par leur appauvrissement relatif : depuis 25 ans, la proportion de leur population pauvre et modeste s'est accrue de manière significative, en cohérence avec leur accessibilité relative pour ces catégories⁵. Beaucoup dépendra de la dynamique de créations d'emplois dans ces villes

3. Ibid.

4. Ibid.

5. Ibid.

moyennes. Une étude de France Stratégie a montré récemment que cette dynamique devait beaucoup à l'influence des grandes métropoles régionales dans l'orbite desquelles gravitent les villes moyennes⁶. Or cette influence est très inégale : façon de souligner qu'une stratégie de cohésion sociale visant à améliorer les conditions de vie des ménages pauvres et modestes doit s'appuyer à la fois sur les capacités locales et sur l'aménagement du territoire.

Éclairer et accompagner grâce aux budgets de référence la transformation durable des modes de vie

Parvenu aux termes de ces conclusions, il reste à évoquer une critique majeure que doit assumer l'approche par les budgets de référence en tant que démarche adossée à la subjectivité des personnes enquêtées. C'est leur opinion consensuelle, toutes catégories de revenus confondues que l'on a sollicitée pour construire une vision de « ce qui est nécessaire, au minimum, pour participer à la vie sociale ». Une telle démarche n'est-elle pas a priori conservatrice, ne faisant que refléter le courant majoritaire des opinions forgées par les médias généraux et notamment ceux qui par la publicité entendent influencer nos modes de vie, de consommation et d'usage de notre temps ? Or ces modes de vie et de consommation, l'usage de notre temps libre font aujourd'hui l'objet d'une interrogation profonde, sans doute beaucoup plus répandue qu'elle ne l'était en 2017 au moment des enquêtes ayant servi aux budgets de référence. En un sens, cette évolution était déjà pressentie dans les différences de modes de vie et d'habitudes relevées par l'élaboration des budgets de référence en métropole Grand Paris. La critique appelle donc d'abord une mise à jour régulière, tous les 5 ans par exemple, des enquêtes sources de ces budgets afin d'inclure peu à peu l'évolution de la sensibilité de l'opinion à l'exigence de nouveaux modes de vie. On verra sans doute qu'elle évolue très rapidement indépendamment des prescriptions publicitaires qui souvent reflètent le mouvement de l'opinion elle-même.

Cela soulève une inquiétude : si le prix des dépenses d'énergie devait être réévalué en tant que condition de la diminution de notre dépendance aux énergies fossiles, si les dépenses alimentaires devaient s'orienter vers une qualité biologique notamment supérieure assortie de prix unitaires plus élevés, ne verrait-on pas s'accroître toutes choses égales d'ailleurs le montant des ressources nécessaires pour mener une vie décente, en contraste avec l'évolution générale des niveaux de vie ? Pour regarder en face ces réalités, le Comité scientifique du CNLE a engagé des investissements et travaux d'études prometteurs en vue d'aboutir à la remise d'un rapport du CNLE en 2023 sur *L'impact social de l'écologie : comment faire de la transition écologique un levier de l'inclusion sociale ?* Parmi ceux-ci, un calendrier d'auditions d'experts et d'acteurs impliqués constitue un préalable à un travail préparatoire à la définition des axes du rapport. Cette démarche qualitative, qui s'inscrit dans le cadre d'un comité de pilotage, explore en première approche les tensions entre lutte contre la pauvreté et « consommation durable ». Par ailleurs, parmi les études en cours, l'une d'elles est conduite par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et menée en partenariat avec le CNLE. Elle vise à mesurer dans un premier temps l'impact financier d'une « normalisation environnementale » sur le panier de biens et services des budgets de référence. Nul doute

6. Altaber C. et Le Hir B., 2017, « Dynamique de l'emploi et influence des métropoles régionales », Note de France Stratégie et du CGET, 1^{er} septembre.

qu'en suivant notamment ces deux approches, on sera conduit à appréhender des changements de modes de vie et pas seulement des listes de biens et services.

On n'oubliera pas alors que le principe même des budgets de référence consiste à désigner les éléments constitutifs d'une appartenance effective à la vie sociale. Il n'y a aucune raison de penser que les nouveaux modes de vie collective, plus fondés sur les usages que sur la propriété, sur la qualité des services accessibles à tous et sur l'importance des relations de proximité ne facilitent pas cette appartenance.



BIBLIOGRAPHIE

ATD Quart Monde, 00441/01, Compte rendu de réunion « Notre volontariat répond-il aux besoins des familles ? », Intervention de Francine de la Gorce, 25/05/1964.

Accardo J., 2007, « Du bon usage des échelles d'équivalence - L'impact du choix de la mesure », Informations sociales, Cnaf, 1, n° 137, pages 36 à 45.

Accardo J., Billot S., 2020, « Plus d'épargne chez les plus aisés, plus de dépenses contraintes chez les plus modestes », Insee Première, n° 1815, Septembre.

Accardo J., Célérier C., Herpin N., Irac D., 2011, « L'inflation perçue », Économie et Statistiques, Insee, n° 447.

Accardo J., Célérier C., Herpin N., Irac D., 2012, « L'inflation telle qu'elle est perçue par les ménages », Insee Analyses, n° 5, juillet.

Accardo J., Chevalier P., Forgeot G., Friez A., Guédès D., Lenglard F., Passeron V., 2017, « La mesure du pouvoir d'achat et sa perception par les ménages », L'Économie française, Insee.

Ademe, 2012, *Étude sur la durée de vie des équipements électriques et électroniques*, Rapport final, juillet.

Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, 2017, « Évolution des habitudes et modes de consommation, de nouveaux enjeux en matière de sécurité sanitaire et de nutrition », troisième étude individuelle nationale des consommations alimentaires (INCA 3), ANSES, juillet.

Alberola E., Aldeghi I., Müller J., 2016, *Les modes de vie des ménages vivant avec moins que le budget de référence*, Rapport du CREDOC pour le compte de l'Onpes, Collection des rapports, n° 331, juin.

Alberola E., Aldeghi I., Muller J., 2016, « La vie sociale entravée des familles aux ressources modestes », La Lettre de l'Onpes, n° 6, Septembre.

Altaber C. et Le Hir B., 2017, « Dynamique de l'emploi et influence des métropoles régionales », Note de France Stratégie et du CGET, 1^{er} septembre.

Andrieu C., 1984, *Le programme commun de la Résistance (des idées dans la guerre)*, Les Éditions de l'Érudit, p. 141-142.

Anker R., 2011, « Estimating a Living Wage. A Methodological Review », Conditions of Work and Employment Series, n° 29.

Banque de France, 2019, « Le surendettement des ménages. Enquête typologique 2018 », janvier.

Barbier M., Toutin G., Levy D., 2016, « L'accès aux services, une question de densité des territoires », Insee Première, n° 1579, janvier.

Barjot A. (Dir.), 1997, *La Sécurité sociale. Son histoire à travers les textes (1945-1981)*, T. III, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale.

Belorgey J-M., 2009, *Droit au logement, droit du logement*, Rapport public du Conseil d'État, Paris, La Documentation française, p. 37 sq. 46.

Blais M-C., 2007, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris, Gallimard.

Blanc-Chaleard M-C., 2016, *En finir avec les bidonvilles. Immigration et politique du logement dans la France des Trente Glorieuses*, Paris, Publications de la Sorbonne.

Bocquet A., Bresson J-L., Briend A., Chouraqui J-P, Darmaun D., Dupont C., relut M-L., Ghisolfi J., Goulet O., Putet G., Rieu D., Turck D. (coordonnateur), Vidailhet M., Merlin J-P, Rives J-J., 2003, « Alimentation du nourrisson et de l'enfant en bas âge. Réalisation pratique », Pédiatrie au quotidien Éditions scientifiques et médicales Elsevier SAS. Archives de Pédiatrie. Volume 10, Issue 1, 1 January.

Borderie F., 2015, « L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de 3 ans en 2012 », Document de travail, DREES, série statistiques, n° 194, avril.

Borgetto M., 1993, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, pp. 143 et s.

Borgetto M. et Lafore R., 2000, *La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, Paris, PUF, p.162.

Borgetto M., 2017, « Commentaire du discours de Pierre Laroque prononcé le 23 mars 1945 à l'École nationale d'organisation économique et sociale », in Mastor W., Benetti J., Egéa P, Magnon X. (Dir.), *Les Grands discours de la culture juridique*, Dalloz, pp. 131-145.

Bourillon F., 2000, « La loi du 13 avril 1850 ou lorsque la Seconde République invente le logement insalubre », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, n° 20-21 (consultable en ligne).

Bouvard C., Frocrain P, Rais Assa C. et Gomel C., 2022, « La revanche des villes moyennes, vraiment ? », La note d'analyse de France Stratégie, n° 106, 1.

Bradshaw J. et alii, 2008, *A minimum income standard for Britain: what people think*, Joseph Rowntree Foundation.

Brodez-Dolino A., 2013, *Combattre la pauvreté. Vulnérabilités sociales et sanitaires de 1880 à nos jours*, Paris, CNRS Éditions.

Brodez-Dolino A., 2018, « Qui sont les personnes sans-domicile en France depuis 1945 ? Éléments de réponse au prisme lyonnais », *Vingtième siècle, Revue d'histoire*, n° 138, avril-juin, p. 109-126.

Brutel C. et Levy D., 2012, « Le nouveau zonage en bassins de vie en 2012 », Insee Première, n° 1425, décembre.

Bulletin d'histoire de la Sécurité sociale, 2001, n° 44, p. 39 et s.

Carbonnier C., 2022, «From the Main Determinants of Self-Declared Minimum Income to the Measure of Sub-National Purchasing Power Parity», *The review of income and Wealth*, Vol. 68, n°3, septembre, pages 738-769.

- Carrillo-Álvarez, E.; Penne, T.; Boeckx, H.; Storms, B.; Goedemé, T., 2019, « Food Reference Budgets as a Potential Policy Tool to Address Food Insecurity : Lessons Learned from a Pilot Study in 26 European Countries », *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2019, 16, 32.
- Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, Collection Sciences humaines. (Édition Folio Essais 1999).
- Cefaï D. et Gardella E., 2011, *L'urgence sociale en action. Ethnographie du Samusocial de Paris*, Paris, La Découverte.
- Chrysostomou, S., Andreou, S. N., et Andreou, C., 2019, « The development of the gluten free healthy food basket in Cyprus. Is it affordable among low-income adults diagnosed with celiac disease ? » *Journal of Public Health*.
- Clerc M. et Marcus V., 2009, « Élasticités-prix des consommations énergétiques des ménages », Document de travail, G 2009/08, Direction des Études et Synthèses Économiques, Insee, septembre.
- Clerc D. et Dolle M., 2016, *Réduire la pauvreté. Un défi à notre portée*, Paris, Les Petits Matins/ Alternatives économiques.
- CNLE, 2012, *Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence - Analyse établie autour du concept de « reste à vivre »*, Rapport du groupe de travail, Juin.
- Cnis, 2008, Rapport de la Commission « Mesure du pouvoir d'achat des ménages » présidée par Alain Quinet et Nicolas Ferrari, Rapport remis à madame Christine Lagarde, Ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi, 6 février.
- Colombi D., 2019, *Où va l'argent des pauvres ?*, Paris, Payot.
- Comité scientifique du CNLE - DREES, 2021, *Trajectoires et parcours des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale*, Actes du séminaire de recherche (dir. Duvoux N. et Lelièvre M.), octobre.
- Concialdi, P., 2014, « Les budgets de référence : un nouveau repère dans le débat public sur la pauvreté », *La Revue de l'Ires*, vol. 82, n° 3, pp. 3-36.
- Concialdi P., 2016, Rapport de recherche pour le compte de l'Onpes *Les budgets de référence : comparaison des budgets de l'Onpes et de l'Unaf*, mai.
- Cour des comptes., 2010, Rapport annuel *La lutte contre les surendettements des particuliers : une politique publique incomplète et insuffisamment pilotée*, p. 461-494.
- Cour des comptes., 2017, Rapport sur *Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement*, juin.
- Credoc-Irès, 2014, Rapport final Budgets de référence, étude réalisée à la demande l'Observatoire national de la pauvreté et l'exclusion sociale, juillet.
- Credoc, 2018, Baromètre du numérique 18^e édition, Étude du Credoc pour le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE), l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et l'Agence du numérique.
- Dauphine C., et Pezerat P., 1975, « Les consommations populaires dans la seconde moitié du XIX^e siècle à travers les monographies de l'école de Le Play », *Annales. Économies, sociétés, civilisations*, n° 2-3, p. 537-552.

Debrand T., Sorasith C., 2010, « Bouclier sanitaire : choisir entre égalité et équité ? Une analyse à partir du modèle ARAMMIS », Document de travail, Irdes, n° 32, juin.

Debrand T. et Sorasith C., 2010, « Apports du modèle de microsimulation Arammis : une analyse des effets redistributifs du plafonnement des restes à charge en ambulatoire », Question d'économie de la santé, Irdes, n° 159, novembre.

Decerf, B., Van den Bosch, K. and Goedemé, T., 2017, A new measure of income poverty for Europe, Louvain-La-Neuve: CORE

Desrosières A., 2008, *Gouverner par les nombres. L'argument statistique*, II, chap. 8 (« Du travail à la consommation : l'évolution des usages des enquêtes sur le budget des familles »), Paris, Presses des Mines.

D'Isanto A. et Rémila N., 2016, « Entre revenu disponible et dépenses pré-engagées : combien reste-t-il aux bénéficiaires de revenus minima garantis ? », Les dossiers de la DREES, n° 11, décembre.

Doyal L., Gough I., 1991, *A Theory of Human Need*, Guilford Publications.

Duverger T., 2018, *L'invention du revenu de base. La fabrique d'une utopie démocratique*, Lormont, Le Bord de l'eau, cité p. 27.

Duvoux N., et Papuchon A., 2018, « Qui se sent pauvre en France ? Pauvreté subjective et insécurité sociale », Revue française de sociologie, vol.59, n° 4, pp. 607-647.

Effosse S., 2003, « L'Invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des Trente Glorieuses », Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

Faure A. et Lévy-Vroelant C., 2007, *Une chambre en ville. Hôtels meublés et garnis à Paris, 1860-1990*, Paris, Créaphis.

Fayard D. (volontaire ATD), 1988-1, « Le sentiment d'être égal en dignité », Revue Quart Monde, n° 126, (consultable en ligne).

Fleurbaey M., Herpin N., Martinez M. et Verger D., 1997, « Mesurer la pauvreté ? », Économie et Statistique n° 308- 309-310, Insee.

Fonds CMU, 2018, Rapport d'activité 2018.

Galant H., 1955, « Histoire politique de la Sécurité sociale française », Cahiers de la FNSP

Gardella E., 2014, *L'urgence sociale comme chronopolitique. Temporalités et justice sociale de l'assistance aux personnes sans-abri en France depuis les années 1980*, Thèse pour le doctorat en sociologie, ENS de Cachan.

Glickman L.B., 1997, *A Living Wage. American Workers and the Making of Consumer Society*, Cornell UP

Goedemé and J. Hills (eds.), 2019, *Decent incomes for all. Improving policies in Europe*, New York : Oxford University Press.

Goedemé, T., Storms, B., Penne, T. and Van den Bosch, K., 2015a, *The development of a methodology for comparable reference budgets in Europe - Final report of the pilot project*, Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe (contract no. VC/2013/0554), Brussels : European Commission.

Goedemé, T., Storms, B., Stockman, S., Penne, T. and Van den Bosch, K., 2015b, « Towards Crosscountry Comparable Reference Budgets in Europe : First Results of a Concerted Effort », *European Journal of Social Security (EJSS)*, 17: 1, 3-31.

Goedemé, T., Penne, T., Hufkens, T., Karakitsios, A., Bernát, A., Franziskus, A., Simonovits, B., Álvarez, E.C., Kanavitsa, E., Cussó Parcerisas, I., Romani, J.R., Mäkinen, L., Matsaganis, M., Arlotti, M., Kopasz, M., Szivós, P., Ritakallio, V.-M., Kazepov, Y., Van den Bosch, K. and Storms, B., 2019, « What Does It Mean To Live on the Poverty Threshold ? Lessons From Reference Budgets », in B. Cantillon, T. Goedemé and J. Hills (eds.), *Decent incomes for all. Improving policies in Europe*, New York : Oxford University Press.

Guillaume C., 1988, « Le minimum social vu de Besançon », *Esprit*, nov., p. 36-43, p. 37 et p. 36.

Gusfield J., 1980, *The Culture of Public Problems : Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, The University of Chicago Press ; traduction française *La Culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica, coll. « Études sociologiques », 2009.

Hatchuel G., 1988, « Le revenu minimum garanti à l'épreuve des expériences locales », *Consommation et modes de vie (revue du Crédoc)*, n° 25, janv. tiré de l'étude du Crédoc « Quelques expériences locales de revenu minimum garanti », nov. 1987, financée par la Direction de l'action sociale du ministère des Affaires sociales et par le Commissariat général du Plan.

Hoibian S. et Müller J., 2015, *Vacances 2014 : l'éclaircie*. Rapport du Crédoc, n° 320.

INSERM, 2014, *Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique : une expertise collective de l'Inserm*.

Jany-Catrice F., 2019, *L'indice des prix à la consommation*, Collection : Repères, n°717.

Joseph Rowntree Fondation, 2010, *A minimum Income standard for rural Households, November*.

Kerschen, N., 1995, « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945 », *Revue française de science politique*, p. 570 et s.

Kerschen, N., 1995, « La doctrine du rapport Beveridge et le plan français de sécurité sociale », *Droit ouvrier*, p. 415.

Kranklader É., Schreiber A., 2015, « Le sentiment d'aisance financière des ménages : stable au fil des générations, mais fluctuant au cours de la vie », France, portrait social, Insee.

Laroque P., 1948, « De l'assurance sociale à la sécurité sociale », *Revue internationale du travail*, LXII, n° 6, reproduit in *Bulletin d'histoire de la Sécurité sociale*, p. 229, n° spéc. 2005/2006.

Laroque P., 1946, « Le plan français de sécurité sociale », *Revue française du travail*, 1, p. 13 - 20.

Laroque P., entretien du 2 mars 1981, in Gibaud B., 1986, *De la Mutualité à la Sécurité sociale (conflits et convergences)*, Les Éditions ouvrières, p. 125.

Laroque P., 1993, « Au service de l'homme et du droit. Souvenirs et réflexions », *Comité d'histoire de la Sécurité sociale, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale*, p. 197.

Legal R., Vicard A., 2015, « Renoncement aux soins pour raisons financières », *Dossiers Solidarité Santé, DREES*, n° 66, juillet.

- Lelièvre M. et Nauze-Fichet E., 2008, *RMI, l'état des lieux (1988-2008)*, Paris, La Découverte.
- Lelièvre M., et Rémila N., 2018, « Des inégalités de niveau de vie plus marquées une fois les dépenses pré-engagées prises en compte », *Études et résultats* n° 1055, février.
- Lelièvre M., Rémila N., 2018, « Dépenses pré-engagées : quel poids dans le budget des ménages ? », *Les dossiers de la DREES*, n° 25, mars.
- Lelièvre M., 2021, « Seuils, trajectoires et halo de pauvreté » in *Actes du séminaire de recherche comité scientifique du CNLE/DREES (Dir. Duvoux N. et Lelièvre M.) sur les Trajectoires et parcours des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale*, octobre 2021.
- Lemarchand F., 2008, « L'idéologie moderniste et l'utopie », *Écologie & politique*, 3, n° 37, p. 23-31.
- Louis M., 2011, *L'Organisation internationale du travail et le travail décent. Un agenda social pour le multilatéralisme*, Paris, L'Harmattan.
- Luce S., 2012, « Living Wage Policies and Campaigns: Lessons from the United States », *International Journal of Labour Research*, 1, 4, p 11-26.
- Luce S., 2002, « The Full Fruits of our Labour : The Rebirth of the Living Wage Movement », *Labor History*, 4, 43, p. 401-409.
- Luce S., 2004, *Fighting for a Living Wage*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Luce S., 2017, « Living wages : a US perspective », *Employee Relations*, 6, 39, p. 863-874.
- Malherbe de F., 1897, Prière pour le Roy Henry le Grand allant en Limozin, in *Œuvres poétiques de Malherbe*, Texte établi par Prosper Blanchemain, E., 1897, Flammarion (Librairie des Bibliophiles), p. 108-113.
- Margalit A., *La société décente*, parution initiale en 1996, Harvard University Press.
- Martin H., Périvier H., 2018, « Les échelles d'équivalence à l'épreuve des nouvelles configurations familiales », *Revue économique*, Insee, Vol. 69, 2, pages 303 à 334.
- Michel H. et Mirkine-Guetzévitch B., 1954, *Les idées politiques et sociales de la Résistance*, PUF.
- Ministère de la Culture., 2008, *Enquête sur les Pratiques culturelles des Français*.
- Mission régionale d'information sur l'exclusion (Mrie), 2015, « Le reste-pour-vivre des usagers des centres communaux d'action sociale », enquête et analyse du budget de 3 359 ménages, avril.
- Observatoire national de l'agriculture biologique, 2018, *Le marché alimentaire bio en 2017, estimation de la consommation des ménages en produits alimentaires biologiques en 2017*, Agence BIO/AND international.
- Onpes, Rapport 2014-2015 *Budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale*.
- Onpes, 2018, *Rapport Mal logement, mal logés*.
- Onpes, 2016, *Rapport L'invisibilité sociale : une responsabilité collective*.
- Padley M., Marshall L., Hirsch D., Davis A., Valadez L., 2015, *A Minimum Income Standard for London*, Centre for Research in Social Policy and Trust for London, Loughborough University.
- Padley M. et Hirsch D., 2017, *A Minimum Income Standard for the UK in 2017*, Joseph Rowntree Fondation, July, 2.
- Pech C., 2006, *Droit au logement. Genèse et sociologie d'une mobilisation*, Paris, Dalloz.

- Pelloux R., 1947, « Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 », *Revue du droit public*, p. 347 et s.
- Penne T., Cussó Parcerisas I., Mäkinen, L., Storms, B. and Goedemé, T., 2016, *Can reference budgets be used as a poverty line ?*, Antwerp : Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Penne T., Cornelis, I., & Storms B., 2019a, « All we need is...Reference Budgets as an EU Policy Indicator to Assess the Adequacy of Minimum Income Protection », *Social Indicators Research*, 1-23.
- Penne T., Hufkens, T., Goedemé T. and Storms, B., 2019b, « To what extent do welfare states compensate for the cost of children? The joint impact of taxes, benefits and public goods and services », *Journal of European Social Policy*.
- Perrin-Heredia A., 2017 « Budgets de familles pauvres et comptabilité administrative », *Réalités familiales*, n° spécial Familles et argent.
- Perrin-Heredia A., 2016, « L'accompagnement budgétaire. Un instrument ambivalent du gouvernement des conduites économiques domestiques », in Sophie Dubuisson-Quellier éd., *Gouverner les conduites*. Presses de Sciences Po, pp. 365-398.
- Pettit P., 1997, *Républicanisme : Une théorie de la liberté et du gouvernement*.
- Pettit P., 2004, *Républicanisme : une théorie de la liberté et du gouvernement*, Paris, Gallimard.
- « Que Choisir Argent », 2010, n° 117, janvier.
- Rapport du Comité de mendicité, Archives parlementaires, annexe à la séance du 6 juin 1790, p.183-184, T.16.
- Rapport du Comité de mendicité, Archives parlementaires, annexe à la séance du 12 juin 1790, p.183-184, T.16.
- Riot-Sarcey M., 1998, *Le réel de l'utopie. Essai sur le politique au XIXe siècle*, Paris, Albin Michel
- Rivero J. et Vedel G., 1947, « Les principes économiques et sociaux de la constitution : le préambule », *Collection Droit social*, fasc. 31, p. 13 et s.
- Rogers D.T. 2000, *Atlantic crossings. Social Politics in a Progressive Age*, Harvard UP.
- Saglio, P. et Chosson A., 2010, Rapport de la mission « Transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation », Ministère de l'Écologie, janvier.
- Sanchez-Gonzalez J., 2016, « En 2015, la collectivité prend en charge un quart de la consommation des ménages », *Insee Première*, n° 1618, septembre.
- Schmitt D., 2013, *Enquête globale transport - Motorisation et usage de la voiture en Île-de-France*, Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France, octobre.
- Schulten T., Muller T. et Eldring L., 2016, « Pour une politique de salaire minimum européen : perspectives et obstacles », *La Revue de l'ires*, n° 89, p. 89-117.
- Secours catholique-Caritas France, 2020, *Budget des ménages - des choix impossibles*, Rapport statistique sur l'état de la pauvreté en France.
- Sen A., 1987, *Ethique et économie*, New York, Oxford University Press, Inc : 30-53.

- Sen A., 1993, *Capability and well-being. The quality of Life*, Paris, PUF.
- Smith, N., Davis, A. Hirsch, D., 2010, *A Minimum Income Standard for Rural Households*, Joseph Rowntree Foundation and Commission For Rural Communities.
- « 60 millions de consommateurs », 2012, n°474, septembre.
- Stiglitz J., Sen A. et Fitoussi J-P., 2009, *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*.
- Storms B., Godemé T., Van Den Bosch K., Penne T., Schuerman N. et Stockman S., 2014, « Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe » Herman Deleeck Centre for Centre for Social Policy, University of Antwerpe, Avril.
- Supiot, A., 2010, *L'esprit de Philadelphie, la justice sociale face au marché total*, Seuil.
- Tenoux J-P., 2008, « Pionnière du RMI, Besançon avait substitué la solidarité à l'aumône », *Le Monde*, 1^{er} décembre.
- Touchelay B., 2014, « Les ordres de la mesure des prix - Lutttes politiques, bureaucratiques et sociales autour de l'indice des prix à la consommation (1911-2012) », *Politix*, n° 105.
- Union nationale des industries françaises d'ameublement et l'Ademe, 2010, *Référentiel sur la durée d'usage des meubles, Meubles en bois BP X30-323-4*, Ademe. Groupe de travail.
- UNNCAS, banque d'expériences d'actions innovantes de l'Unccas (www.unccas.org)
- Van Rijn H., 2006, *Grande pauvreté : fatalité ou injustice ? Une des familles les plus pauvres d'Europe prend la parole*, Éditions Quart Monde [1995 pour l'édition néerlandaise], p. 51.
- Valat B., 1994, « Résistance et Sécurité sociale (1941-1944) », *Revue historique*, n° 592 p. 395 et s. 100.
- Valat B., 2001, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967). L'État, l'institution et la santé*, Economica.
- Vignon J. et Lelièvre M., 2020, « Les budgets de référence, ou la pauvreté vécue comme un manque », *Revue de droit sanitaire et social*, Dalloz, mars - avril, pages 269 à 283.
- Villaume S., Legendre E., 2014, « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013 », *Études et Résultats*, DREES, n° 896.
- Vroylandt T., Paliot N., (2017), « Les assistant.e.s maternel.le.s ont gagné en moyenne 1 108 euros en juin 2014 », *Études et Résultats*, n°1020, DREES, août.
- Weill PE., 2017, *Sans toit ni loi ? Genèse et conditions de mise en œuvre de la loi DALO*, Rennes, PUR.
- Whiteside., 2013, « The Beveridge Report and Its Implementation: a Revolutionary Project? », *Histoire@Politique*, 4, n° 24, p. 24-37.
- Wresinski J., 1987, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale, Rapport au Conseil économique et social*, Journal officiel du 28 février, p. 22 et p. 39.
- Zamora Vargas D., 2017, *De l'égalité à la pauvreté. Une socio-histoire de l'assistance en Belgique (1895-2015)*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.



ANNEXE – Les modalités de valorisation des budgets de référence

Les paniers de biens et de services font l'objet d'un chiffrage en vue d'établir un budget mensualisé correspondant à chaque personne des configurations familiales-types et pour les dix catégories de dépenses (Logement, Alimentation, Habillement, Soins personnels et hygiène, Équipements de la maison, Transports, Vie sociale, Santé, Services bancaires et assurance, Besoins spécifiques des enfants). La valorisation des besoins est réalisée à partir de relevés de prix, de l'expertise et de données d'enquêtes de la statistique publique effectuées en population générale.

Dans un premier temps sont rappelés les modes de valorisation appliquées lors de la phase d'élaboration des budgets de référence initiaux réalisés en ville moyenne. Des informations plus détaillées sont contenues dans le rapport final du Crédoc et de l'Ires pour le compte de l'Onpes. Dans un second temps est présentée l'évolution des modalités de valorisation effectuées dans le cadre des extensions des budgets de référence en zone rurale et en Métropole du Grand Paris.

Rappel des modalités de valorisation des budgets de référence en ville moyenne

La relève de prix dans les enseignes

À partir des nomenclatures détaillées de biens et de services constituées par les groupes, les chercheurs construisent une base de données de prix. Les prix sont essentiellement relevés sur les sites internet des enseignes et des lieux d'achat, en tenant compte des indications fournies par les groupes, notamment sur le plan de la qualité.

Est également pris en compte l'amortissement du coût des biens et des services, en lien avec leur fréquence de renouvellement ou leur durée d'utilisation. Le coût total estimé sur l'ensemble de la durée d'usage est mensualisé. Par exemple, un réfrigérateur coûtant 600 euros qui serait conservé pendant 5 ans, soit 60 mois, revient à un coût mensuel de 10 euros. Ces budgets sont donc « lissés » sur des périodes relativement longues et tiennent compte des besoins d'investissement. Ils reposent sur l'hypothèse implicite que les cas-types épargnent régulièrement afin de pouvoir faire face à des dépenses importantes et concentrées dans le temps (le recours au crédit n'étant pas intégré dans la démarche).

– *Alimentation (nourriture et boisson)*

Les prix des produits alimentaires et des boissons sont relevés sur un site de la grande distribution (les prix pratiqués étant les mêmes qu'en magasin) sauf indication contraire, les produits de la marque du distributeur sont privilégiés. Lorsqu'aucune précision n'est communiquée, c'est le produit le moins cher qui est choisi.

– *Habillement*

Conformément aux informations apportées par les groupes, les achats en soldes et autres promotions sont pris en compte dans la valorisation, selon l'hypothèse d'un tiers des achats réalisés avec un niveau de rabais de 30 % comme en ville moyenne.

La mobilisation des experts et de données d'enquêtes

Les équipes de chercheurs ont dû recourir à des experts et aux données d'enquêtes en population générale afin de renforcer la cohérence de certains postes de consommation. C'est le cas du logement, des équipements, de l'alimentation, de l'hygiène, des transports, de la santé, des frais liés aux enfants (garde, restauration).

– *Logement*

Les groupes devaient se prononcer sur le type de logement et le nombre de pièces qu'ils considèrent nécessaires pour vivre décemment. Le rôle des experts consiste à s'assurer que les choix opérés par les groupes sont cohérents avec la réalité du marché du logement sur le territoire. Ainsi, les groupes réalisés en zone rurale ont écarté, pour la plupart des configurations familiales, une location dans le parc social. Cette hypothèse est confirmée par les experts au regard de la faiblesse de l'offre de logement locatif social sur le territoire rural. Les dépenses réelles de logement des ménages (notamment le loyer, les dépenses d'énergie, les taxes d'habitation et foncière), au regard des caractéristiques de l'habitat décrits par les groupes, sont calculées à partir de l'enquête Logement de l'Insee. Les dépenses d'entretien des logements (produits d'entretien et petits travaux) sont estimées à l'aide de l'enquête Budget de famille (2011) de l'Insee.

– *Équipements de la maison*

Trois sources sont mobilisées pour expertiser les durées de vie déclarées par les groupes des appareils électroménagers, du mobilier, des équipements électroniques en ville moyenne :

- les données produites par un syndicat de fabricants, le Groupement interprofessionnel des fabricants d'appareils d'équipement ménager (Gifam) ;
- les données de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) basées sur une étude sur la durée de vie des équipements électroniques réalisée en 2012 par Bio Intelligence Service S.A.S¹ ;

1. *Étude sur la durée de vie des équipements électriques et électroniques*, Rapport final, Ademe, juillet 2012. Étude menée par questionnaire auprès des acteurs clés du secteur (pouvoirs publics, fédération de fabricants, fédérations de distributeurs, associations de consommateurs, ONG environnementales, acteurs de l'économie solidaire, éco-organismes, acteurs de la réparation, experts techniques et ACV, laboratoires de tests, assurances).

- **une étude réalisée en 2009-2010 sur la durée d'usage des meubles².**

– *Alimentation (nourriture et boisson)*

L'analyse des quantités des paniers alimentaires se fonde sur les résultats de l'enquête « Consommations et comportements alimentaires en France »³ (CCAF) du Crédoc. Pour chaque sous-population définie dans l'enquête CCAF⁴, les chercheurs ont calculé la portion de chacun des aliments consommés. De cette façon, a pu être déterminée la quantité consommée par semaine.

De manière à s'assurer de l'équilibre nutritionnel des paniers alimentaires, l'Unité mixte de recherche nutrition, obésité et risques thrombotiques⁵ a été sollicitée. Cette consultation a notamment abouti à diminuer les quantités de viande et de fromage et à augmenter celles de lait et de fruits. Aucune donnée sur les 0-2 ans n'étant recueillie dans l'enquête CCAF, le budget nourriture des moins de 3 ans est établi à partir des groupes de discussion et de validation et des recommandations de la Société française de pédiatrie⁶.

Les repas pris à l'extérieur du domicile (cantine, crèche, restaurant) ainsi que les invitations ou réceptions sont déduits de ce poste.

– *Soins personnels et hygiène*

Les quantités de produits d'hygiène et de soins pour les personnes déclarées par les groupes présentent des variations importantes (notamment s'agissant du parfum, du maquillage...). Diverses sources statistiques sont donc mobilisées, afin de renvoyer aux groupes de négociation des données objectives de consommation annuelle : Planetoscope⁷ 1996, 2005 et 2012, Febea (Fédération des entreprises de la beauté) 2006, Symphony Iri, Kantar⁸.

2. *Référentiel Meubles en bois BP X30-323-4*, Ademe. Groupe de travail co-animé par l'Union nationale des industries françaises d'ameublement et l'Ademe, qui s'est réuni à partir de février 2009 jusqu'à 2010 pour rédiger un référentiel sur la durée d'usage des meubles.

3. L'enquête CCAF 2010 du Crédoc a été menée d'octobre 2009 à juillet 2010 auprès de 2 100 individus âgés de 20 ans ou plus, auxquels s'ajoutent 1 440 enfants et adolescents (3 à 19 ans). Elle regroupe deux parties, dont le volet Consommation mobilisé pour cette étude. Ce volet reprend la méthodologie Inca (étude individuelle nationale des comportements alimentaire) 1999, CCAF 2004, CCAF 2007. La base de données sur les consommations porte sur 38 groupes d'aliments et 1 200 produits. Elle permet d'analyser les consommations alimentaires à chaque repas (types de produits consommés, quantités, circonstances de consommation) et les profils nutritionnels individuels de manière très détaillée.

4. De manière à garder une bonne représentativité de l'échantillon, ce qui suppose de disposer d'effectifs suffisants dans l'enquête CCAF, les chercheurs ont choisi de travailler sur 7 sous-populations par classe d'âge afin de couvrir tous les 15 individus-types interrogés dans les ménages de l'étude (en faisant l'hypothèse que les besoins nutritionnels ne varient pas selon que l'on vit seul ou en couple ni pour les adultes selon qu'on vive ou non avec des enfants). Hommes de 18 à 59 ans, Femmes de 18 à 59 ans, Hommes de 60 ans et plus, Femmes de 60 ans et plus, Enfants de 3 à 10 ans, Enfants de 11 à 14 ans, Enfants de 15 à 17 ans.

5. Institut national de la santé et de la recherche médicale, Institut national de la recherche agronomique, Aix Marseille Université, Nutrition, obésité et risque thrombotique.

6. Pédiatrie au quotidien, 2003, *Alimentation du nourrisson et de l'enfant en bas âge. Réalisation pratique*, Éditions scientifiques et médicales Elsevier SAS.

7. Le site planetoscope.com propose des données statistiques liées à l'écologie et au développement durable, basées sur diverses sources (associations, ONG, organisations et instituts publics nationaux ou étrangers, entreprises privées / cabinets d'étude, médias spécialisés, institutions, Nations unies, organismes de recherche indépendants) qui ne sont pas toujours précises. En l'absence d'autres sources, les données présentes sur ce site ont été mobilisées afin de fournir des points de repères permettant de structurer les débats au sein des groupes.

8. Kantar Worldpanel fin septembre 2012, panel de 35 000 consommateurs, qui scannent les articles qu'ils ont achetés, pendant une année entière.

– *Transports*

Concernant les transports, les groupes ont discuté et établi la liste des équipements et des services nécessaires pour permettre la mobilité de chaque membre du ménage en fonction de leurs besoins. Ainsi, ils se sont prononcés, entre autres, sur le niveau de gamme du (ou des) véhicule(s), l'équipement nécessaire pour transporter les enfants, le niveau de couverture de l'assurance, la possibilité ou non d'utiliser les services de transports en commun, etc. Pour rappel, les groupes ne se sont pas prononcés sur les dépenses, les experts de l'IFSTTAR⁹ ont été mobilisés pour estimer les dépenses liées aux véhicules (voiture, mais aussi scooter pour les adolescents) selon les différentes configurations familiales.

Trois postes complémentaires sont estimés par le Crédoc : le prix du stationnement selon les tarifs résidentiels pratiqués dans les deux villes moyennes, le coût de l'assurance (à partir du site LesFurets.com), le coût du contrôle technique (sur la base des tarifs moyens en vigueur dans les deux villes).

– *Santé*

Tous les groupes de discussion ayant considéré qu'il était nécessaire de disposer d'une complémentaire santé, les experts de l'Ires ont estimé le coût de ce poste. L'hypothèse d'une complémentaire santé individuelle a été retenue par le comité de pilotage.

Face à la complexité et la diversité des contrats, il a été décidé, lors de la valorisation des paniers de biens et de services, que le même organisme de couverture serait choisi pour toutes les configurations familiales. La sélection a été effectuée parmi une trentaine d'organismes examinés par deux enquêtes récentes de grandes associations de consommateurs¹⁰. Les groupes ayant opté pour des contrats de moyenne et bas de gamme (niveau de 1 à 3), ceux offrant les meilleures couvertures ont été exclus. Le niveau de garantie a été évalué à partir de deux biens de référence, portant sur l'optique et le dentaire¹¹, retenus par la DREES dans l'enquête auprès des organismes offrant des couvertures complémentaire santé¹².

Selon les données macro-économiques (Comptes de la santé) et les données d'enquête disponibles¹³, le reste à charge moyen sur la consommation de soins et de biens médicaux (CSBM) après assurance maladie obligatoire (AMO) et assurance maladie complémentaire

9. Ces données sont issues de l'enquête ParcAuto de l'IFSTTAR, au regard de la finesse des croisements requis pour l'étude des budgets de référence, les vagues de ménages interrogés début 2014, 2015 et 2016 ont été cumulées pour obtenir des effectifs suffisants. En milieu rural, pour une plus grande robustesse statistique, les calculs ont été réalisés sur le sous-échantillon de ménages qui résident dans le milieu rural au sens de l'Insee, c'est-à-dire avec une définition plus large que celle de l'étude des budgets de référence. En ce qui concerne les dépenses associées à un scooter, le prix d'achat et le kilométrage ont été calculés pour les conducteurs âgés de moins de 25 ans et résidant dans le milieu rural au sens de l'Insee.

10. L'UFC-Que Choisir (20 organismes) et l'Institut national de la consommation (INC) (12 organismes). Voir « Que Choisir Argent » n° 117 – janvier 2010 ; « 60 millions de consommateurs » n° 474, septembre 2012.

11. Un bien d'optique complexe, à savoir une paire de lunettes avec deux verres multi-focaux progressifs d'un coût total de 500 euros (100 euros pour la monture et 200 euros pour chacun des verres), une prothèse dentaire céramo-métallique sur dent visible (canine, incisive ou première prémolaire) d'un coût de 750 euros.

12. La DREES mène chaque année une enquête auprès des mutuelles, des sociétés d'assurance et des institutions de prévoyance afin de mieux connaître leur offre en matière de couverture complémentaire santé. Celle-ci porte sur les caractéristiques et les niveaux de garantie des trois contrats individuels et trois contrats collectifs les plus souscrits auprès de chaque organisme appelés « contrats modaux ».

13. Debrand T., Sorasith C. (juin 2010), « Bouclier sanitaire : choisir entre égalité et équité ? Une analyse à partir du modèle ARAMMIS », *Document de travail* n°32, Irdes ; novembre 2010, « Apports du modèle de microsimulation Arammis : une analyse des effets redistributifs du plafonnement des restes à charge en ambulatoire », *Question d'économie de la santé*, Irdes, n° 159.

(AMC) est, pour ceux bénéficiant d'une AMC (95 % de la population), de l'ordre de 250 euros par personne et par an. Comme en 2013, il a été décidé de soumettre aux groupes de validation l'hypothèse d'un reste à charge (RAC) mensuel de 20 euros par personne.

– *Modes de garde, scolarité, restauration scolaire*

La valorisation des services liés aux besoins des enfants a été effectuée par les experts de l'Ires.

En ville moyenne, les groupes ont considéré que l'enfant de moins de 3 ans était accueilli en crèche. La facturation annuelle, sur la base de 210 jours de crèches (10 mois et demi), est calculée comme suit : taux d'effort journalier x revenu x 210. Le taux d'effort étant lui-même calculé en fonction des revenus des parents et du nombre d'enfants à charge. Le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants hors du domicile (égal à 50 % des dépenses dans la limite de 2 300 euros) a été déduit de la facture annuelle.

Pour les enfants scolarisés à l'école maternelle ou primaire, la cantine, les activités périscolaires du soir, le centre aéré (le mercredi et pendant les vacances scolaires) ont été valorisés, en se basant sur les tarifs proposés à Tours, plus proches de la moyenne nationale pour la cantine et un peu plus faibles que celui de Dijon pour le centre aéré.

Pour les collégiens et lycéens, face à la multiplicité des tarifs existants selon les établissements, le coût moyen facturé par repas dans le secondaire en France a été estimé à 3,30 euros.

Les groupes n'ayant pas évoqué spontanément les frais de rentrée scolaire, la valorisation de ce poste a été estimée à partir des données de la Confédération des familles de France de 2012 et de Familles de France de 2013 et intégrée dans le budget Vie sociale.

Les ajustements de valorisation effectués dans le cadre des extensions en zone rurale et en Métropole du Grand Paris

Dans la mesure où l'extension de l'étude des budgets de référence sur les autres territoires obéit au principe d'un raisonnement en différentiel, le choix a été fait de ne pas renouveler tout le travail de relevé de prix effectué en ville moyenne, mais plutôt d'appliquer un indice des prix à la consommation (calculé à partir de l'indice Insee) aux familles de produits.

Toutefois, lorsque les groupes de participants des territoires ruraux et de la Métropole du Grand Paris ont décidé de changer de lieux d'achat (enseignes) pour certains biens, les équipes du Crédoc ont procédé à des relevés de prix dans les nouveaux lieux et n'ont pas appliqué l'indice de prix. De même, pour tous les biens et services ajoutés par rapport aux paniers des villes moyennes, des relevés de prix précis ont également été faits sur les sites internet des marques et des lieux d'achat cités par les groupes.

– *Alimentation*

Sachant que les besoins physiologiques n'ont pas de motifs de variations selon les zones géographiques, le choix a été fait de ne pas mobiliser à nouveau les nutritionnistes dans les extensions territoriales. Les paniers sont néanmoins soumis aux groupes pour validation (ou ajustement à la marge).

Lorsque les lieux d'achats ont été modifiés par les groupes de consensus, un indice calculé à partir de l'Observatoire des prix de grande consommation a permis de passer du prix « hypermarché » (le choix qui avait été fait en 2013 en ville moyenne) aux autres types de magasins. Enfin, pour la Métropole du Grand Paris, les écarts de prix entre la région parisienne et la province ont été appliqués sur les produits alimentaires à partir des indices Insee.

– *Santé*

Malgré la généralisation de complémentaires collectives dans les entreprises en 2016, la proportion des personnes couvertes par un contrat individuel reste toujours majoritaire au sein de la population. Sont donc ainsi reconduites en zone rurale et en Métropole du Grand Paris, les hypothèses faites en 2013 au moment de la valorisation des paniers de biens et services des villes moyennes.

Le choix de l'organisme pour les deux extensions territoriales est le même que celui sélectionné en ville moyenne (choix fait sur la base d'une comparaison des niveaux de garantie à partir d'une paire de lunettes avec des verres multi-focaux et une prothèse dentaire céramo-métallique sur dent visible). Il s'agit d'une mutuelle.

Enfin, les éventuelles aides publiques n'ont toujours pas été prises en compte, les ménages disposant d'un revenu au niveau du budget de référence n'étant toujours pas éligibles en 2018 (pour les territoires ruraux et la Métropole du Grand Paris).

– *Modes de garde*

En zone rurale, les groupes ont opté pour un accueil par une assistante maternelle (faute d'accueil collectif). Les frais liés à ce mode de garde comprennent la rémunération de l'assistante maternelle, qui fait l'objet d'une subvention *via* une prestation familiale (le complément de libre choix du mode de garde de la Paje), ainsi que d'une indemnité d'entretien et d'une indemnité de repas (si ce dernier n'est pas fourni par le parent).

En référence à une publication de la DREES¹⁴, c'est le salaire horaire de 3,11 euros nets en juin 2014 en zone rurale qui a été retenu. La prestation complément mode de garde de la Paje¹⁵ est déduite des dépenses (soit 461,40 euros pour une famille monoparentale avec deux enfants, dont un de moins de 3 ans). Les indemnités d'entretien et de repas sont estimées à partir du programme de qualité et d'efficience annexé au projet de loi de financement de la Sécurité sociale, soit 3,49 euros chacune. Le parent bénéficie par ailleurs d'un crédit d'impôt de 50 % des dépenses à sa charge, dans la limite de 2 300 euros de dépenses par an (soit 1 150 euros de crédit d'impôt maximum).

En Métropole du Grand Paris, les groupes qui, à la première étape (groupes de discussion) avaient opté pour l'assistant maternel pour la souplesse horaire, ont été confrontés aux données d'enquête de la DREES montrant que dans ce territoire le nombre d'enfants de moins de 3 ans gardé en crèche y est bien plus élevé que le nombre d'enfants gardés par une assistante maternelle (AM). Compte tenu des éléments de contexte qui leur ont été

14. Vroylandt T., Pallod N., (2017), « Les assistant-e-s maternel-le s ont gagné en moyenne 1 108 euros en juin 2014 », *Études et Résultats*, n° 1020, DREES, août.

15. Le complément mode de garde de la Paje comprend une prise en charge de 100 % des cotisations sociales salariales et patronales, ainsi qu'une prestation pour la prise en charge partielle de la rémunération du salarié qui dépend des revenus, du nombre d'enfants et de leur âge (un minimum de 15 % de la dépense doit rester à la charge de la famille).

soumis, les groupes de négociation finale ont donc décidé de retenir le recours à la crèche pour l'enfant de moins de 3 ans de la famille monoparentale avec deux enfants. Les groupes de consensus de la Métropole du Grand Paris ont convenu que les familles monoparentales pouvaient bénéficier d'une baby-sitter pour qu'elle prenne en charge les deux enfants de 2 et 7 ans afin de pallier les horaires de fermeture de la crèche et les temps de transports importants en MGP. Dans le cadre de cette projection retenue, la baby-sitter s'occupe aussi de l'enfant plus âgé (7 ans) après le temps périscolaire du soir. Il a été décidé d'un volant horaire de 210 heures, correspondant à une heure par jour de crèche (crèche sur 10 mois et demi). Le même volant horaire a été décidé pour la famille monoparentale avec un seul enfant de 7 ans.

– *Autres frais liés à la restauration scolaire*

Pour les primaires (3 à 10 ans)

À Paris comme dans la commune de la Petite Couronne, il a été décidé que l'enfant déjeune à la cantine 5 jours par semaine, mercredi midi inclus, soit 180 jours. Les tarifs sont définis à l'échelle municipale et varient d'une collectivité locale (commune, département, région) à l'autre, certaines proposant un tarif unique, d'autres par exemple modulant ce tarif en fonction des revenus de la famille. Il a été décidé de prendre la moyenne des tarifs dans les deux villes.

Pour les collégiens (11 à 14 ans)

Face à la diversité des tarifs existants selon les collèges et au manque de données disponibles et fiables, le coût retenu en ville moyenne correspond au coût moyen facturé par repas dans le secondaire en France, estimé à 3,30 euros. Pour la Métropole du Grand Paris, le barème du « Quotient familial CAF » (revenus divisés par le nombre de part du QF CAF) a été appliqué.

Pour les lycéens

La valorisation de la cantine scolaire est basée sur le prix modulé en fonction du quotient familial. À cela s'ajoutent, en milieu rural, les frais liés à l'internat des lycéens, c'est-à-dire la moyenne des frais indiqués pour les deux académies dans l'annuaire des internats accessible sur le site internet du ministère de l'Éducation nationale.

Qu'est-ce que la vie décente dans la France contemporaine d'aujourd'hui ? Quels sont les besoins à satisfaire pour vivre décemment que l'on soit retraité, actif, en couple ou non, avec ou sans enfants ?

Dès 2012, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) s'est attelé à cette tâche. Il était stimulé par l'élan donné à l'époque par la Commission européenne invitant les États à s'appuyer sur la « méthode des budgets de référence » constitués des biens et services nécessaires à une famille de taille et composition données pour vivre à un niveau convenable de bien-être.

Ainsi fut publié en 2015 un premier rapport « *Budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale* » limité aux situations observées en ville moyenne. Sept ans après paraît ce nouvel Opus sur les budgets de référence sous l'égide du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE). En suivant la même méthodologie participative utilisée par le premier rapport, celui-ci en élargit le champ géographique aux communes rurales et à la Métropole du Grand Paris. Il devient alors possible d'apprécier les spécificités territoriales en tant qu'environnement plus ou moins favorable, pour un niveau de vie donné, à l'accès à des conditions de vie décentes. Il offre aussi des regards nouveaux sur le rôle des politiques sociales propres aux collectivités territoriales pour alléger les contraintes qui pèsent sur les familles les plus modestes. Il permet enfin d'articuler la notion de budget de référence avec celle de « reste pour vivre » qui avait été mise en œuvre par le CNLE il y a une dizaine d'années.