

Indicateurs de pauvreté et budgets minimums

Sous une terminologie non encore définitivement fixée à ce jour – budgets standard, budgets standardisés, références budgétaires ou encore exemples budgétaires – on trouve des descriptions de budgets (revenus et dépenses) de ménages adaptées à leur composition familiale – prise en compte de la composition (nombre d'adultes et d'enfants) ou du niveau de bien-être envisagé (minimum, intermédiaire ou élevé). Ces budgets de référence, ainsi que nous les désignerons dans la suite de cette analyse, peuvent servir à de nombreuses applications, dont les principales sont brièvement exposées ci-après.

Quand ils sont développés pour établir un standard minimum de vie (seuil de dignité/seuil de pauvreté), ils prennent la forme d'une liste précise de biens et services qui doivent être accessibles au ménage considéré, sous peine d'avoir un niveau de vie inférieur à ce seuil. Cette liste est adaptée au nombre de personnes qui composent le ménage, à leur sexe et à leur âge. À la différence des autres applications possibles, cette référence "minimale" est élaborée sans tenir compte des revenus disponibles. On ne cherche pas à établir un budget équilibré en fonction des revenus disponibles,

DANS LE DÉDALE DES INDICATEURS DE PAUVRETÉ, L'APPROCHE PAR LA DÉFINITION D'UN PANIER DE BIENS ET SERVICES MINIMUMS, AINSI QUE L'ESTIMATION DU COÛT DE SON ACQUISITION, SEMBLENT OUVRIR DES PERSPECTIVES INTÉRESSANTES... VERS UNE DÉFINITION ABSOLUE DU PHÉNOMÈNE ?

/ Olivier Jérusalmy,
Chargé de recherche au Réseau Financement alternatif

comme cela se fait pour d'autres applications. Ici, il s'agit bien de définir le panier auquel tout ménage devrait pouvoir accéder sous peine d'être tenu pour "pauvre" dans le pays considéré.

Avant de passer à la présentation concrète de telles références minimales, il est important de signaler qu'en aucun cas cette approche n'est en soi une manière de définir "scientifiquement" ce qu'est la pauvreté. Cette notion contiendra toujours une part de subjectivité qu'il n'est pas question ici de remettre en cause. Cependant, l'approche utilisée et la méthodologie employée permettent une grande transparence et une grande flexibilité (il est aisé d'ajouter ou de retirer des éléments du panier), et, dès lors, elles ouvrent la porte à des débats qui peuvent aboutir à un consensus social. Car c'est

bien de cela qu'il est question : la définition d'une norme sociale (ici, un pouvoir d'achat minimum) en deçà de laquelle on considère qu'un citoyen est pauvre.

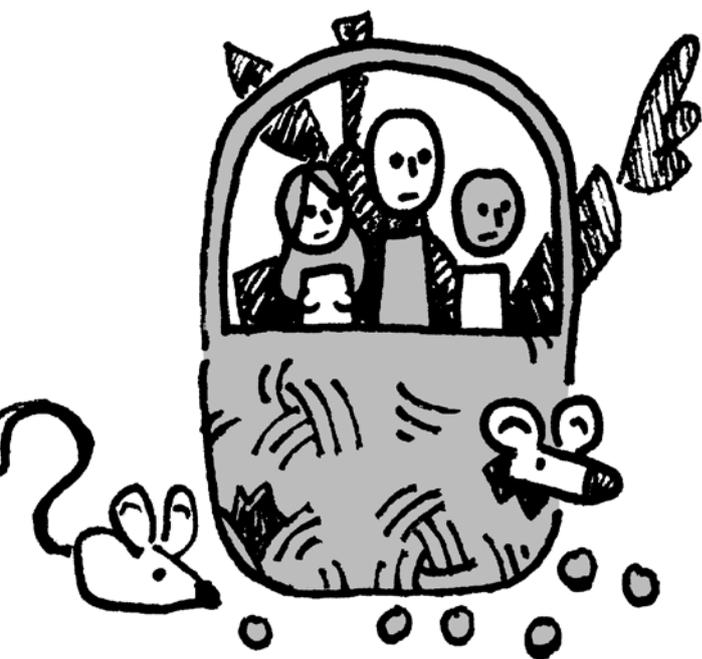
La transparence et la précision sont donc les principales qualités d'une telle approche, revient ensuite à la qualité et à la maturité des parties prenantes la responsabilité d'atteindre ou pas un consensus quant à un panier minimum. Comme tout instrument, il convient donc de le construire avec art et de le manier avec un peu de dextérité.

DE QUOI PARLE-T-ON ?

Pour construire une référence budgétaire pour un niveau de vie minimum en Belgique, il est donc nécessaire d'élaborer un "panier de biens et services" qui illustre ce qu'il est nécessaire de

pouvoir acquérir pour échapper à la pauvreté. Cela se traduit donc in fine par un pouvoir d'achat, une fois que ce panier est estimé aux prix courants. Il est important de se rappeler que ce panier ne correspond toutefois pas à ce que les personnes doivent acheter, mais à ce à quoi, à un moment donné, on considère que toute personne ou tout ménage doit pouvoir accéder pour échapper à la pauvreté.

Ces questions lèvent déjà un premier voile sur l'importance que revêt, dans cette approche, l'élaboration d'une définition commune de la pauvreté ou de la dignité humaine, si l'on souhaite aboutir à un consensus. Vivre dignement, c'est évidemment pouvoir satisfaire à ses besoins essentiels, mais n'est-ce pas aussi pouvoir vivre de façon autonome, pouvoir prendre part de façon responsable à la



LE PANIER D'OSIER & LE PANIER DE FER

vie en société?... Une abondante littérature traite toutefois ces questions et ce sont, en général, des chercheurs/experts qui, en lançant les premières bases de telles références minimales, proposent la définition sur laquelle ils vont se reposer ❶. D'autres approches existent, que l'on trouvera plus souvent mises en œuvre dans les pays anglo-saxons (Royaume-Uni ❷, Irlande ❸), qui partent, au contraire, d'une construction du panier minimum au travers de groupes de personnes qui vivent la pauvreté. Cette approche pragmatique, plutôt que théorique, répond de facto à ce type de questions, mais de manière implicite.

PRINCIPES D'ÉLABORATION

Pour construire un tel panier, il faut idéalement lister l'ensemble des biens et services qui doivent pouvoir être accessibles à chaque ménage

(en fonction de sa composition) afin de pouvoir échapper à la pauvreté.

Pour ce faire, les dépenses sont classées par catégories, dont voici une nomenclature possible, basée sur les modes de paiement. Il existe d'autres catégories possibles, basées sur les données de l'ancienne INS ❹, sur le rythme des dépenses... Il n'existe pas en tant que tel de solution "idéale".

Pour chacune des catégories de dépenses citées, il faut ensuite détailler le panier de biens qui les composera... Puisque le format d'une analyse ne nous permet pas de passer l'ensemble des postes budgétaires en revue, nous avons choisi d'en présenter quelques-uns qui nous permettront de souligner la dimension subjective que cette approche maintient, mais aussi, on l'espère, de souligner les bienfaits

qu'une transparence complète par rapport à ces éléments peut apporter sur le chemin d'un consensus social.

QUELS ARTICLES ?

Pour l'alimentation, plusieurs pistes sont possibles : on peut partir de la liste des produits alimentaires utilisée dans l'enquête sur le budget des ménages, où on compte plus de 330 produits différents. Mais, parmi ceux-ci, lesquels doivent se retrouver dans le panier minimum ? Des choix doivent-ils être opérés ? Sur quelle base ? On peut également partir des prescriptions en matière d'alimentation réalisées par des diététiciens/nutritionnistes. On peut encore décider de partir des habitudes alimentaires nationales, pour autant qu'elles soient connues par enquête, ou encore des paniers tels que ceux que des personnes en précarité cherchent à obtenir.

Pour les assurances : prendra-t-on seulement en compte les assurances rendues obligatoires par la loi ? Considérera-t-on aussi celles qui protègent des risques du surendettement (hospitalisation, crédits...)?

Pour le mobilier, quels seront les éléments minimums d'un aménagement décent ? Se référera-t-on aux dépenses moyennes observées par l'INS ? Ou plutôt à un panier déterminé par des experts ou par des personnes pauvres ?

Pour les (télé) communications : si une ligne fixe ou un GSM pour le ménage ne devrait pas soulever de questions, qu'en est-il de la place de l'Internet ? Cette question est cruciale quand on sait quelles économies cela peut permettre en termes de télécommunications, quand on sait l'utilité d'un tel →

outil pour l'éducation, les loisirs, la recherche d'emploi...

Pour les soins de santé: ce poste est l'un des plus délicats à aborder dans une telle approche, puisque l'accès à la santé fait partie des besoins essentiels et que la santé en tant que telle n'est pas un bien de consommation que l'on doit apprendre à consommer adéquatement. En revanche, l'accès aux soins de santé et à la prévention de la santé peut être coûteux pour le particulier – produits et prestations hors prescription et remboursement (aspirine... mais aussi lunettes, dentisterie, le minimum à facturer...). Ce problème n'existe pas dans les pays où l'accès gratuit est garanti à tous.

QUELLES QUANTITÉS ?

Pour l'alimentation, on peut notamment partir d'une grille élaborée par des diététiciens, qui prennent en compte l'âge et le sexe des membres de la famille pour établir des menus, ou encore partir des données collectées sur les habitudes alimentaires. Certains ont choisi une formule hybride (menus constitués sur la base des habitudes nationales, mais adaptés aux quantités recommandées par les diététiciens), après avoir constaté qu'en général les gens mangent de trop grosses portions.

Pour les assurances: ici, la question est directement liée à la structure du ménage et de son patrimoine.

Pour le mobilier: sur ce type de poste (mais aussi pour l'énergie, le loyer...), des économies d'échelle existent. S'il faut un lit pour chaque enfant, une grande table à manger et une TV suffisent pour le ménage.

Pour les (télé) communications: si l'Internet est sans doute devenu indispensable dans les familles où des enfants sont en âge de scolarité, ou quand un adulte est en recherche d'emploi, la question portera aussi sur les GSM et sur leur nombre. Quant au GSM: qui

accède dans la famille? À partir de quel âge? Quel budget prévoir par adulte et par enfant? Ici plus qu'ailleurs, les débats peuvent aller bon train, mais on n'oubliera pas, au final, que c'est le coût total du panier ainsi défini qui a de l'importance, plutôt que le montant spécifique de chaque poste. Chaque poste individuel ne représente en effet qu'une dépense "potentielle".

Pour les soins de santé: hormis la présence de maladie chronique, il restera toujours très difficile d'anticiper un tel poste de dépenses... et, donc, d'éviter qu'un panier minimum ne sous-estime de nombreuses situations particulières dans lesquelles le coût des soins de santé est plus élevé (ou devrait l'être pour que les membres du ménage soient adéquatement soignés).

QUELLE QUALITÉ ?

Pour l'alimentation: parmi les nombreuses options possibles, on peut citer: choisir exclusivement les produits les meilleur marché, prendre comme référence une qualité moyenne, prendre comme référence les habitudes d'achat moyennes ou celles des populations précaires, si elles sont connues par enquête ou par consultation de "focus groupes", sur la base des prix pratiqués dans les lieux d'achats privilégiés par les personnes précaires...

Pour les assurances: ici, la question pourra se traiter sur la base de la recherche du meilleur rapport qualité-prix, ou du contrat le moins coûteux... ou de l'assurance la plus adaptée à la situation familiale et patrimoniale.

Pour le mobilier: on prendra en considération, soit les données statistiques disponibles, soit les catalogues de magasins spécialisés, en donnant la préférence, soit au meilleur marché, soit à une qualité considérée comme moyenne, soit encore aux choix que posent en général les personnes en état de précarité, pour autant que l'on dispose de l'information (organisa-

tion de "focus groups", partenariat avec des associations représentant des personnes pauvres).

Pour les (télé) communications: comme pour les assurances, la question du meilleur rapport qualité-prix est sans doute la plus pertinente.

Pour les soins de santé: cette question reste encore relativement abstraite en Belgique, même si elle fait sens dans d'autres pays d'Europe. Le problème principal en Belgique reste l'accès aux soins plutôt que la qualité de ceux-ci.

QUELLE DURÉE DE VIE ?

Question souvent liée à celle de la qualité, pour l'ensemble des biens dont la durée de vie dépasse le mois, il est important d'en établir la durée de vie présumée afin de pouvoir transformer le coût d'achat en "provision" mensuelle. Si l'on considère qu'un lave-linge dure six ans dans une famille de quatre personnes, compte tenu de la marque/qualité choisie, on divisera son prix d'achat par 72 pour en connaître la "charge mensuelle".

Il en ira de même pour les chaussures, les vêtements...

UN BEL OUTIL POUR UN USAGE RESPONSABLE

Si nous avons souhaité présenter cette méthode de mesure absolue de la pauvreté, c'est que nous souhaitons tour à tour souligner:

- sa richesse et sa complexité méthodologique, qui n'éliminent toutefois pas la subjectivité de sa construction et la multitude des approches possibles
- sa grande transparence indispensable, sous peine de ne jamais permettre d'atteindre un consensus;
- la nécessité, compte tenu de son mode d'élaboration, de sa mise à jour régulière (une fois par an, pour la mise à jour des prix, et une fois tous les 5 ans au moins, pour ce qui concerne le contenu du panier);

- son utilité pour vérifier la validité des mesures relatives de la pauvreté, et nous pensons, en particulier, au seuil de 60 % du revenu médian, qui est aujourd'hui l'indicateur de pauvreté le plus utilisé en Europe;
- son utilité pour vérifier la pertinence des tables d'équivalence utilisées pour simuler les diverses constellations de ménages (1er adulte = 1; 2e adulte ou enfant de plus de 14 ans = 0,5; et enfant de moins de 14 ans = 0,3), quand on travaille sur la base des unités de consommation modifiées.

À ce jour, en Belgique, une recherche sur cette matière est mise en œuvre par une équipe supervisée par le professeur Karel Van den Bosch (Centrum voor Social Beleid – Université d'Anvers) et financée par la politique scientifique belge, tandis que le Réseau Financement alternatif participe à un projet européen d'apprentissage mutuel relatif à l'élaboration de budgets standardisés. La comparaison des approches, des méthodes et des contextes nationaux est primordiale à ce stade pour une compréhension complète de cette méthode et des différences marquantes qui peuvent subsister d'un pays à l'autre. Cette présentation et les réflexions qu'elles suscitent sont issues de la confrontation des diverses approches étudiées dans le cadre de ces deux projets. ■

① Doyal, L., & Gough, I. (1984). A theory of human needs. *Critical Social Policy*.
② www.minimumincomebudget.uk
③ www.budgeting.ie
④ SPF Économie - Direction générale Statistique et information économique