

LES BUDGETS DE REFERENCE COMME CRITERE COMPARATIF POUR L'EVALUATION DE L'EFFICACITE DE LA PROTECTION DES REVENUS MINIMUMS. COMMENT LES REVENUS ET LES DEPENSES NECESSAIRES ONT-ILS EVOLUE DURANT LA PERIODE 2008-2013 ?

PAR | **BERENICE STORMS*, TESS PENNE**, DIETER VANDELANNOOTE*** ET LEEN VAN THIELEN******

* Chercheuse au CSB (Universiteit Antwerpen) et coordinatrice de recherches au CEBUD (Thomas More)

** Aspirante FOW au CSB (Universiteit Antwerpen)

*** Chercheur au CSB (Universiteit Antwerpen)

**** Chercheuse au CEBUD (Thomas More)

INTRODUCTION

Les critères actuels en matière de pauvreté ne nous renseignent pas sur les besoins minimums des ménages en termes de biens et de services pour faire face pleinement aux nécessités de la vie en société dans un contexte spécifique. Tant chez les acteurs de terrain qu'au niveau des décideurs, la demande en faveur du développement d'un critère concret, transparent et empiriquement justifié utilisable pour permettre l'émission d'un jugement avisé à ce sujet se fait dès lors sentir depuis pas mal de temps. Les budgets de référence sont un outil particulièrement adapté à cet égard (Goedemé, Storms et Van den Bosch, 2014 ; Storms et Bogaerts, 2012 ; Storms, Goedemé, Van den Bosch et Devuyt, 2013). Reposant sur un cadre théorique touchant à la participation sociale et aux besoins humains à rencontrer nécessairement à cet effet, ils mettent en évidence quels biens et services sont nécessaires au minimum aux gens pour pouvoir participer pleinement à la vie en société. Les décideurs, les travailleurs sociaux, les juristes et les juges du travail peuvent utiliser ces budgets de référence comme critère de comparaison pour évaluer des situations de vie à l'aune de la dignité humaine.

Les budgets de référence sont des paniers chiffrés en termes de prix pour les biens et services indispensables (Storms, 2012; Storms et Van den Bosch, 2009). Ils sont élaborés par des experts issus de différents domaines qui se basent dans toute la

mesure du possible sur la connaissance scientifique et les lignes directrices guidant actuellement notre vie sociale. L'aspect acceptable, faisable et exhaustif des paniers est évalué dans des entretiens de groupe avec des citoyens ordinaires. Les budgets de référence reflètent une limite financière basse de ce dont des citoyens en bonne santé et correctement informés gérant leur budget avec attention ont besoin au minimum pour entretenir un standard de vie qui leur permet de participer et de contribuer à la vie en société. En 2009, Storms et Van den Bosch (2009) ont composé les premiers budgets de référence en Belgique pour l'année 2008. A ce jour, ces budgets de référence ont été intégralement actualisés pour 2013, avec une révision de fond en comble du contenu des paniers.

Dans cette étude, réalisée pour le compte du *Vlaams Armoedesteunpunt* (VLAS), nous évaluons l'efficacité des revenus minimums de la sécurité sociale en Flandre en 2013 en fonction des budgets de référence actualisés. L'article peut se subdiviser en deux parties. Dans la première, nous décrivons comment la mise à jour s'est effectuée et le niveau des budgets de référence actualisés est présenté pour les différents ménages types. Nous nous penchons à cet égard également sur la hausse des budgets de référence par rapport à l'année 2008 et sur les explications sous-jacentes. Puis, nous étudions, dans un deuxième volet, l'efficacité de la protection des revenus minimums en 2013 en procédant à une comparaison du niveau des revenus minimums avec celui des budgets de référence. Ici aussi, nous apportons une réponse à la question de savoir dans quelle mesure la mise à profit maximale des droits à toutes sortes d'avantages sociaux peut accroître cette efficacité. Ensuite, nous procédons à un état des lieux concernant l'évolution de l'efficacité de la protection des revenus minimums entre 2008 et 2013, et contextualisons cette évolution en fonction de la politique menée durant cette période. Enfin, nous clôturons cette contribution par une série de conclusions et de recommandations stratégiques.

1. LA METHODE D'ACTUALISATION DES BUDGETS DE REFERENCE ET LA SIMULATION DES REVENUS NETS DISPONIBLES

Dans une première phase, les budgets de référence développés pour l'année 2008 ont été intégralement actualisés en fonction de la situation pour l'année 2013. Ceci inclut une révision des prix attribués à tous les biens et services. Compte tenu de la composition spécifique des paniers et du fait que nous étions à la recherche de prix minimums, il ne nous est en effet pas possible de recourir aux indices de prix existants (Storms et al., 2013). Le contenu des paniers a par ailleurs également été adapté à l'évolution sociale. A cet effet, les paniers alimentation, santé, soins personnels et logement ont été réévalués par des experts sur la base des nouvelles connaissances scientifiques et de l'évolution des dispositions légales ou des lignes directrices en vigueur dans la société, comme les nouvelles directives alimentaires ou les changements en matière de politique de la santé. L'intégration d'un budget normatif pour

les coûts minimums de l'énergie et de l'eau est une évolution majeure à compter de 2013 (Deschutter et Storms, 2014). En 2008, nous travaillions encore sur ce point à l'aide de dépenses moyennes, telles que mesurées dans le cadre d'une enquête.

Parallèlement, nous avons organisé durant la période décembre 2013-mars 2014 neuf groupes de discussion spécifiques regroupant au total 65 participants, répartis sur différentes villes flamandes. Ces derniers groupes se composaient de participants présentant une situation familiale similaire mais des contextes socioéconomiques divergents. Pour chaque groupe spécifique, entre 5 à 10 participants étaient recrutés par le truchement de personnes et organisations intermédiaires telles que des associations de groupes de parole pour pauvres et des CPAS. Ces discussions en groupe nous ont permis de voir si, cinq ans plus tard, le contenu des paniers pouvait toujours être considéré comme exact, acceptable et réaliste. Nous nous sommes également intéressés à la mesure dans laquelle les assumptions sous-jacentes concernant les conditions de vie et les compétences présumées des ménages types divergent des situations de vie réelles, et plus particulièrement de celles des ménages à faible revenu. La contextualisation des budgets de référence revêt une importance capitale lorsque ceux-ci sont employés dans le cadre de la prestation d'aide ou de la recherche scientifique pour évaluer des situations de vie à l'aune de la dignité humaine.

Après avoir obtenu l'avis d'experts et de citoyens ordinaires, nous avons rechiffré les budgets actualisés en juin 2013. Au total, de nouveaux budgets ont été entièrement recalculés pour 21 ménages types : isolés et couples sans enfants et ménages mono- et biparentaux à un ou deux enfants, avec niveau de scolarité variable chez les enfants (enseignement préscolaire, maternel, primaire, secondaire et supérieur). Au sein de cette dernière catégorie type, nous avons également opéré une distinction entre les étudiants navetteurs et les étudiants en kot. Les budgets de référence ont été déterminés tant pour des ménages composés d'adultes en âge actif que pour les 65 ans et plus. Enfin, pour les membres de ménages en âge d'activité professionnelle, nous avons en outre opéré une distinction en fonction de la situation d'emploi. Nous avons en effet calculé des budgets relatifs aux personnes ayant un emploi et à celles qui n'en ont pas.

Dans un second volet de cette contribution, les budgets de référence actualisés sont utilisés comme pierre de touche en vue d'évaluer le niveau de revenu net du ménage pour les ménages ayant droit à un revenu d'intégration, à une allocation de chômage minimale, à une allocation d'invalidité minimale, à un revenu minimum et à une garantie de revenus pour personnes âgées (GRAPA). Le revenu net disponible des ménages types concernés a été calculé à l'aide de l'instrument de simulation MOTYFF (Vandelannoote, Frans et Hufkens, 2014). Le MOTYFF (*MOdelling TYPical Families in Flanders*) est un modèle de simulation standard permettant de calculer le revenu net disponible d'un ménage pour un individu ou pour un ménage composé

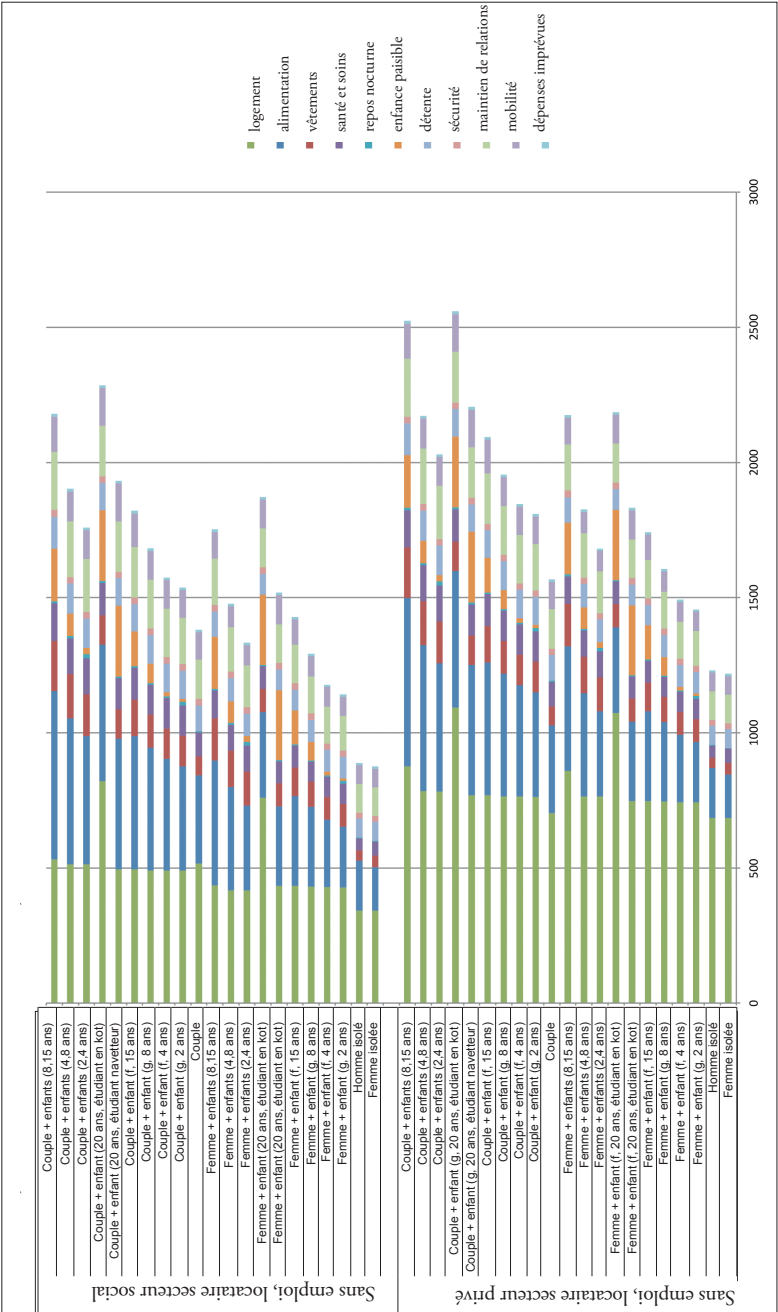
par l'utilisateur lui-même. Le modèle calcule les montants à payer par le ménage en impôts et cotisations de sécurité sociale, les allocations liées aux enfants (allocations familiales et bourses d'études) auxquelles les différents ménages ont droit, ainsi que le montant du revenu net disponible final.

Nous évaluons l'adéquation de la protection des revenus minimums pour deux situations de logement différentes. Pour la location privée, le coût du logement a été calculé sur la base de l'Enquête flamande sur le Logement (*Vlaamse Woonsurvey*). Nous avons calculé le loyer médian à payer en 2013 pour disposer de logements locatifs de qualité en Flandre (Heylen en Storms, 2015). Le niveau du loyer social a été calculé de deux manières : d'une part, sur la base de données administratives, pour lesquelles nous avons calculé le loyer social médian réellement payé concernant des ménages de taille et de composition diverses ; d'autre part, sur la base de la réglementation telle qu'elle a été établie dans l'arrêté-cadre sur le logement social du gouvernement flamand (2007). Prenant en compte cet arrêté, nous avons inclus les prix des loyers sociaux réellement payés dans le calcul des budgets de référence relatifs aux ménages disposant d'un revenu minimum déterminé.

2. BUDGETS DE REFERENCE POUR L'ANNEE 2013

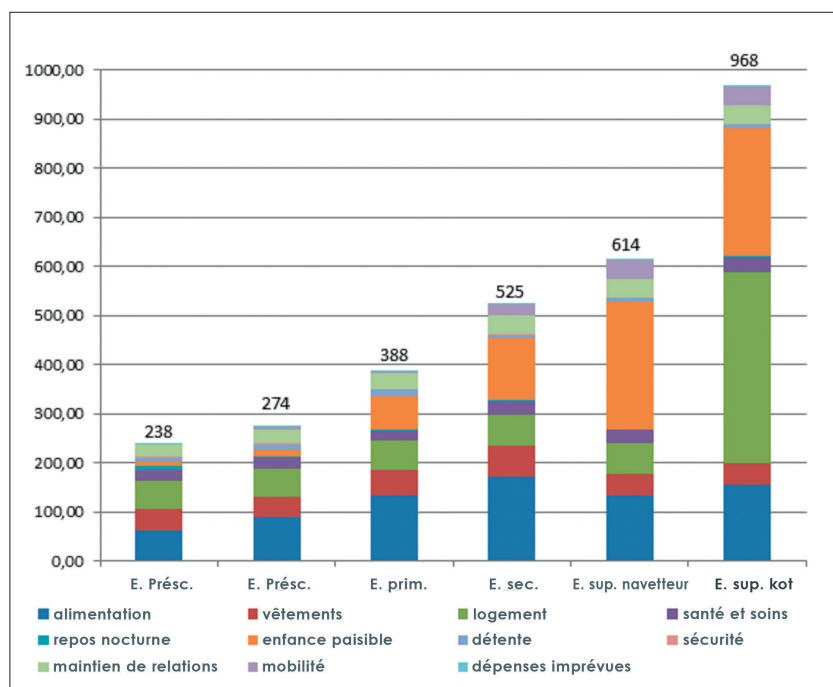
Dans la figure 1, nous présentons les montants mensuels totaux, ventilés selon les différents paniers, pour 21 types de ménages en âge actif, inactifs et louant un logement sur le marché privé ou social. Le budget de référence total s'élève à 1.218 EUR par mois pour une femme isolée sans emploi qui loue son logement sur le marché privé. On remarque directement la part importante des frais fixes (inévitables), qui représentent environ la moitié du budget total. Les frais de logement constituent le poste de coût le plus important dans le budget indispensable des ménages, surtout lorsqu'ils louent une habitation sur le marché privé. Lorsque les ménages louent leur logement sur le marché locatif social, nous constatons que les budgets de référence baissent en moyenne d'un cinquième pour l'ensemble des types de ménage. L'alimentation est le deuxième poste de dépenses en importance pour les ménages. Contrairement au logement, peu d'économies d'échelle sont possibles pour ce panier, ce qui fait augmenter sensiblement les coûts supplémentaires liés à la présence de membres supplémentaires dans le ménage.

FIGURE 1 : NIVEAU DES BUDGETS DE REFERENCE POUR 21 TYPES DE MENAGE FLANDAIS, SANS EMPLOI, LOCATAIRES DANS LE SECTEUR SOCIAL OU PRIVE, MONTANTS MENSUELS EN EUROS, 2013



Lorsque l'on calcule le surcoût lié à la présence d'un enfant à l'aide des budgets de référence, on constate clairement (figure ci-dessous) que les coûts augmentent fortement à mesure que l'âge de l'enfant augmente. Ce sont surtout les étudiants qui sont à la base d'une hausse notable des dépenses nécessaires. Si l'on exprime les coûts liés aux enfants par rapport au revenu indispensable des ménages sans enfant (sans emploi, locataires sur le marché privé), le coût minimum des enfants du premier rang s'élève à 19 % pour les enfants de moins de trois ans (pas de frais de crèche), à 22 % pour les enfants de trois à cinq ans, à 31 % pour les enfants en âge d'école primaire, à 43 % pour les adolescents et à 50 % et 79 % respectivement pour les étudiants de l'enseignement supérieur navetteurs et en kot. Outre l'âge, le rang de l'enfant dans la famille est également déterminant pour le coût. La baisse du coût pour le deuxième enfant réside essentiellement dans les frais fixes, à tout le moins si des chambres sont partagées par des enfants jeunes ou plus âgés du même sexe.

FIGURE 2 : COUT DU PREMIER ENFANT DANS UNE FAMILLE MONOPARENTALE EXPRIME EN MONTANTS MENSUELS EN EUR, ANNEE 2013



L'effet du fait d'avoir un emploi sur le niveau du revenu nécessaire est inférieur à l'effet d'une charge de famille supplémentaire, bien que dans le cas de jeunes enfants, les frais de crèche entraînent une augmentation sensible du budget de référence. Contrairement à 2008, quand les budgets de référence relatifs aux pensionnés se situaient à un niveau de 2 à 4 % inférieur à ceux des ménages sans emploi en âge actif, l'inclusion d'un ordinateur avec connexion Internet a pour effet d'amener ces budgets à un niveau désormais plus ou moins égal.

Concernant l'étude de la contextualisation des budgets de référence, il est important de souligner une nouvelle fois que les budgets de référence visent une limite inférieure. Ils expriment le budget minimum nécessaire à des personnes en bonne santé, suffisamment informées et disposant des compétences nécessaires pour gérer leur budget d'une manière économe. Ceci implique que lorsqu'une ou plusieurs de ces conditions ne sont pas réunies, les déficits financiers augmentent encore plus. La recherche (Commission on Social Determinants of Health, 2008; Mackenbach, 2006; Wilkinson et Marmot, 2003; Willems, 2005) nous enseigne toutefois que les ménages à faible niveau de revenu ne répondent souvent pas aux assumptions des budgets de référence, comme un bon état de santé. De plus, les personnes en situation de pauvreté qui participaient aux groupes de discussion spécifiques rapportaient que le fait de disposer d'un accès suffisant aux infrastructures publiques telles que l'enseignement, les soins de santé et les crèches n'était en outre pas toujours évident pour elles. Outre l'insuffisance du revenu minimum, les groupes vulnérables au sein de la société sont également confrontés à de nombreux autres obstacles qui conviennent d'être éliminés.

3. L'AUGMENTATION DES BUDGETS DE REFERENCE ENTRE 2008 ET 2013

Durant la période 2008-2013, les budgets de référence ont augmenté d'en moyenne 15 %, de plus que l'inflation globale de 9 % et moins que la hausse de 19 % du seuil de pauvreté européen. L'augmentation de ce dernier reflète l'évolution du revenu médian en 2007-2012. La hausse moyenne des budgets de référence masque d'importants écarts en termes d'augmentation selon les ménages types individuels. Une hausse prononcée des budgets de référence est surtout visible chez les isolés et les couples sans enfants. Le logement joue un rôle majeur sur ce point. Les loyers afférents aux logements de qualité sur le marché locatif privé ont fortement augmenté entre 2008 et 2013 (+ 22 %), particulièrement pour les habitations à une chambre (+ 36 %). Le loyer social a augmenté en moyenne de 50 %, mais cette hausse s'explique par le changement de mode de calcul : en 2013, nous avons en effet pu prendre en compte les loyers sociaux réels (nous n'y avions pas accès en 2008). A l'époque, nous avions considéré pour le calcul les loyers sociaux minimums, qui sont nettement inférieurs. Une seconde explication importante concernant la hausse du loyer social (surtout chez les familles nombreuses) réside dans la prise en compte de la valeur patrimoniale lors du calcul du loyer.

D'autres paniers ont connu une augmentation notable entre 2008 et 2013 : l'alimentation saine (14 %), l'enfance paisible (16 %), le maintien de relations sociales (16 %), la détente (32 %) et la mobilité (99 %). La hausse relativement élevée des coûts d'une alimentation saine s'explique partiellement par l'adaptation de directives, qui a entraîné l'inclusion de quantités supérieures de produits spécifiques tels que les pommes de terre, les céréales et les graisses. Mais la majeure partie (10 % de 14 %) est causée par des hausses de prix. Par exemple, le prix des légumes frais a fortement augmenté.

Les fortes hausses de prix pour les paniers enfance paisible, maintien de relation et détente doivent être imputées aux fortes hausses de prix des activités à l'extérieur du foyer (comme les cotisations à une association, le prix d'une excursion journalière ou des vacances annuelles). Mais eux aussi, les prix de certains frais fixes (tels que l'abonnement Internet et télévision, et les frais liés à la délivrance d'une carte d'identité ou aux sacs poubelles) ont augmenté. En outre, des arguments exprimés au sein des groupes spécifiques nous ont amenés à doubler la quantité minimum liée aux repas pris à l'extérieur. Les participants, faisant valoir divers contextes sociaux, ont relevé la nécessité de pouvoir aller au restaurant ou commander un repas à l'extérieur une fois par mois. Enfin, nous observons une forte augmentation des frais minimums liés à la mobilité. Cette augmentation s'explique par le fait qu'en 2013, nous prenions en compte un budget mensuel (38 EUR/mois) pour le covoiturage. Les groupes de discussion spécifiques ont mis en évidence la nécessité de pouvoir utiliser une voiture de temps à autre. Parallèlement, nous constatons que contrairement à 2008, le covoiturage s'est fortement diffusé en Flandre en 2013.

Les paniers qui ont connu une baisse de prix ou une augmentation moins rapide que l'inflation générale sont les paniers vêtements (-7 %), énergie (-3 %), ainsi que santé et soins personnels (+7 %). La baisse du panier vêtements doit être imputée à la décision d'appliquer une réduction de 10 %. Nous prenons ainsi en compte les soldes ou l'achat de vêtements de seconde main, qui présente d'après les participants des groupes spécifiques un niveau d'offre sans cesse croissant et de plus en plus accepté socialement. En outre, les prix des vêtements n'ont pas ou ont à peine augmenté entre 2008 et 2013. La légère baisse des coûts de l'énergie s'explique par le choix déjà signalé de calculer un budget normatif pour l'énergie pour l'année 2013 (Deschutter et Storms, 2014). En réalité, les prix de l'énergie médians ont augmenté de 5 % durant cette période. Enfin, nous constatons que la forte augmentation des coûts d'une assurance-hospitalisation et (dans une moindre mesure) des consultations médicales et des médicaments est compensée par des hausses de prix limitées pour les produits d'hygiène personnelle dans le panier santé et soins personnels. Une série de changements intervenus dans la politique de santé ont une influence sur les frais de santé nécessaires. Parmi les exemples, citons la vaccination anti-HPV et le remboursement complet de la pilule contraceptive ou du MIRENA pour les adolescentes.

Nous pouvons conclure que les budgets de référence ont fortement augmenté entre 2008 et 2013 mais que l'évolution des différents paniers présente une forte variabilité. Ce sont surtout les frais fixes liés à la location du logement, aux assurances, aux abonnements à la télévision, à Internet et aux obligations citoyennes, mais aussi les hausses de prix liées aux frais de vie variables pour des activités à l'extérieur du foyer, les associations, la mobilité et l'alimentation qui sont responsables de la hausse sensible généralisée des budgets de référence par rapport à l'indice des prix. En outre, ces frais (et tout particulièrement les frais de location du logement et d'alimentation) représentent une part nettement plus élevée dans les budgets de référence que dans l'index. Parallèlement, des changements sur les plans des lignes directrices, des normes et initiatives sociales ainsi que l'ensemble des arguments complémentaires issus des groupes de discussion spécifiques ont également entraîné une légère augmentation supplémentaire de plusieurs paniers, tels que l'alimentation, la santé, le maintien de relations, la détente, le repos et la mobilité. Ces modifications n'expliquent toutefois que 2,6 % de l'augmentation totale, tandis que la majeure partie (12,4 %) est à expliquer par des hausses de prix. En outre, la part et l'augmentation des paniers diffèrent également d'un ménage type à l'autre.

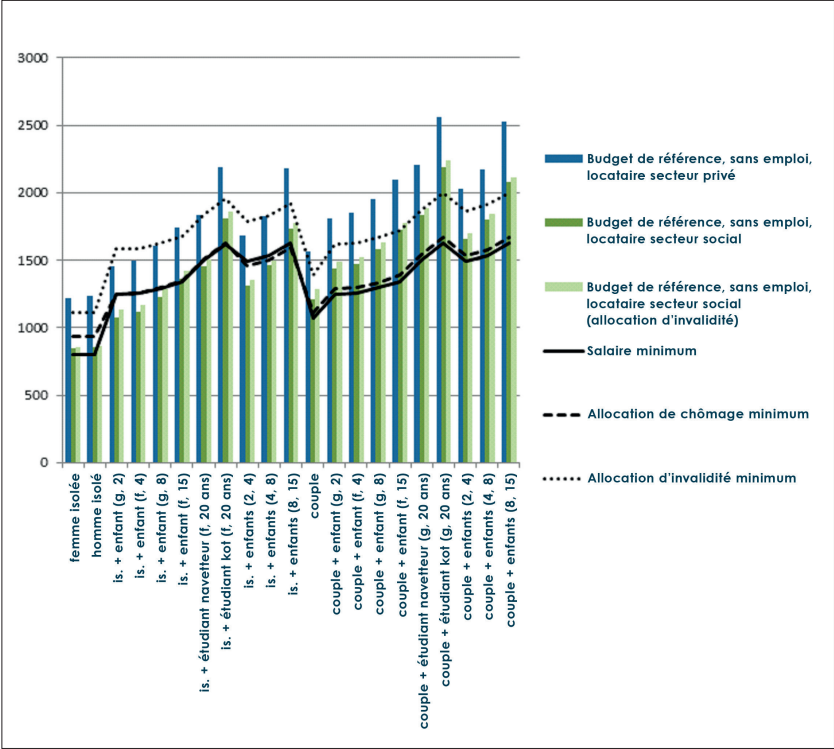
4. INVENTAIRE DE L'EFFICACITE DE LA PROTECTION DES REVENUS MINIMUMS

Lorsque l'on compare le niveau des budgets de référence avec celui des revenus minimums, dressant ainsi l'inventaire de l'efficacité de la protection des revenus minimums, on constate qu'en 2013, la plupart des minimums sont insuffisants pour permettre une participation à la vie en société humainement digne.

Le graphique ci-dessous met en évidence le fait qu'un revenu d'intégration ou une allocation de chômage minimale ne suffit pas pour la quasi-totalité des ménages types. Pour les bénéficiaires du revenu d'intégration, le déficit s'élève de 192 EUR par mois pour un isolé avec deux jeunes enfants à 899 EUR par mois pour un couple avec deux enfants plus âgés. Un couple ayant un enfant étudiant en kot est confronté à un déficit de 936 EUR par mois. Les revenus nets pour les ménages percevant une indemnité de chômage minimum sont à peine différents du revenu d'intégration. L'allocation d'invalidité minimum semble être à première vue plus efficace mais s'avère en fin de compte tout juste suffisante pour les familles monoparentales avec jeunes enfants. Ceci doit en outre être nuancé, vu que nous partons du postulat, pour l'établissement des budgets de référence, que les membres des ménages types sont en bonne santé. Nous ne prenons dès lors pas en compte les coûts supplémentaires liés à une maladie ou à un handicap déterminés.

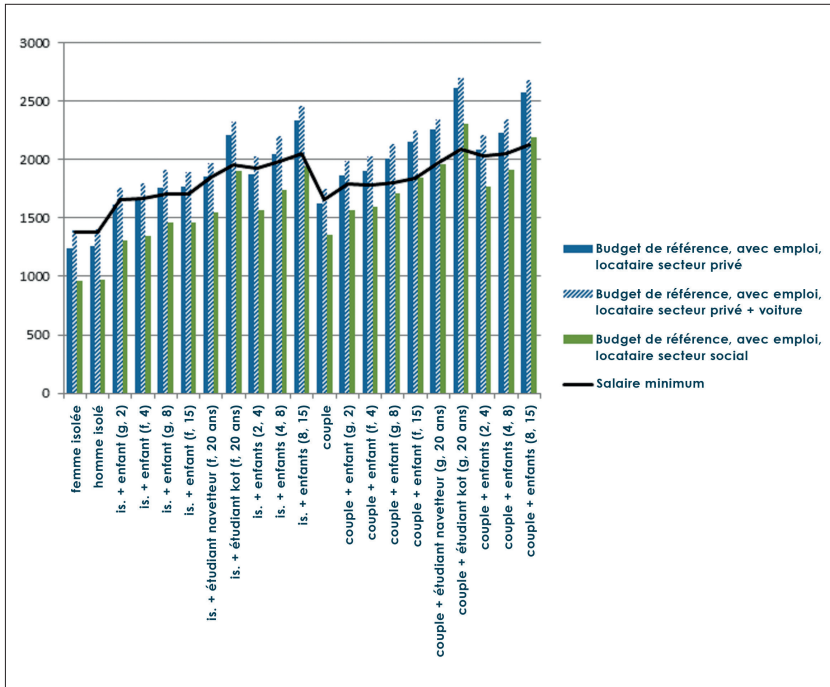
Lorsque l'on analyse la situation (figure 4) dans laquelle un seul partenaire a un emploi rémunéré au salaire minimum, le revenu net n'est suffisant pour participer dignement à la vie en société que pour les ménages sans enfants et les isolés ayant

FIGURE 3 : EFFICACITE DE LA PROTECTION DES REVENUS MINIMUMS POUR LES MENAGES SANS EMPLOI (LOCATAIRES SUR LE MARCHE PRIVE OU SOCIAL), EXPRIMEE EN MONTANTS MENSUELS EN EUR, ANNEE 2013



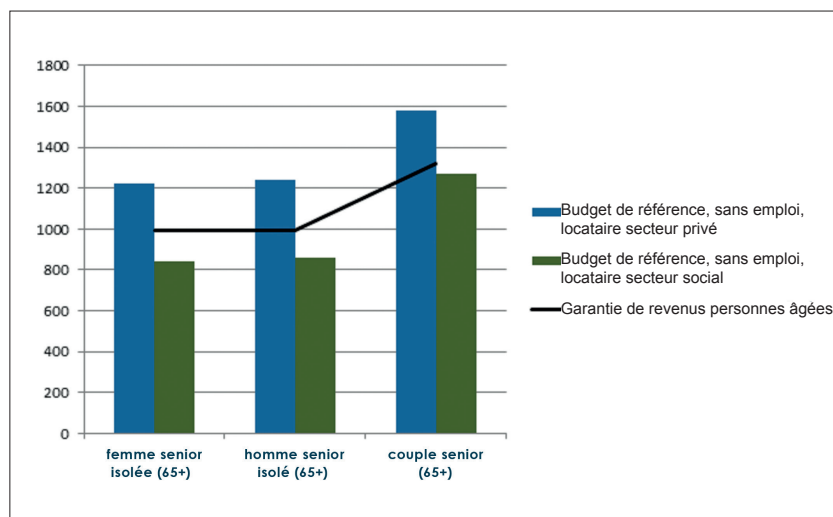
de très jeunes enfants. Le déficit est important surtout dans le cas des ménages avec enfants plus âgés. Au titre de second exercice, nous avons calculé les budgets de référence pour le cas des actifs ayant besoin d'une voiture pour les trajets domicile-lieu de travail. Pour déterminer ce budget, nous avons remplacé le coût des transports en commun et du recours mensuel au covoiturage par le coût total d'une petite voiture d'occasion pour 10.000 km annuels parcourus. Le fait d'inclure les frais de voiture entraîne une hausse moyenne des budgets de référence de 134 EUR par mois. Dans ce cas, nous constatons que les salaires minimums ne suffisent plus pour aucun type de ménage.

FIGURE 4 : EFFICACITE DE LA PROTECTION DES REVENUS MINIMUMS POUR LES MENAGES EN SITUATION D'EMPLOI (LOCATAIRES SUR LE MARCHE PRIVE OU SOCIAL), EXPRIMEE EN MONTANTS MENSUELS EN EUR, ANNEE 2013



Enfin, nous comparons également le niveau des budgets de référence pour une personne âgée isolée avec celui d'un couple âgé lorsque ces ménages perçoivent une garantie de revenus pour personnes âgées. Le graphique ci-dessous permet de conclure que la GRAPA est inadéquate pour les personnes âgées lorsque celles-ci louent leur logement sur le marché privé.

FIGURE 5 : EFFICACITE DE LA PROTECTION DES REVENUS MINIMUMS POUR LES PENSIONNES (LOCATAIRES SUR LE MARCHE PRIVE OU SOCIAL), EXPRIMEE EN MONTANTS MENSUELS EN EUR, ANNEE 2013



Les trois graphiques ci-dessus illustrent que pour tous les ménages, le fait de louer un logement sur le marché privé ou sur le marché social fait une grande différence. L'allocation d'invalidité minimum ainsi que le salaire minimum semblent être suffisants pour la plupart des types de ménage (en bonne santé et sans voiture) locataires d'un logement social. Le revenu reste insuffisant pour pourvoir aux frais indispensables uniquement dans le cas des couples avec enfants plus âgés. La garantie de revenu suffit également à participer de manière adéquate à la vie en société pour les pensionnés locataires d'un logement au tarif social (ou propriétaires de leur logement). Toutefois, pour les ménages percevant un revenu d'intégration ou une allocation de chômage minimum, le revenu demeure insuffisant dans la plupart des situations (même lorsqu'ils sont locataires au tarif social), sauf dans le cas des isolés ou des ménages monoparentaux avec jeunes enfants.

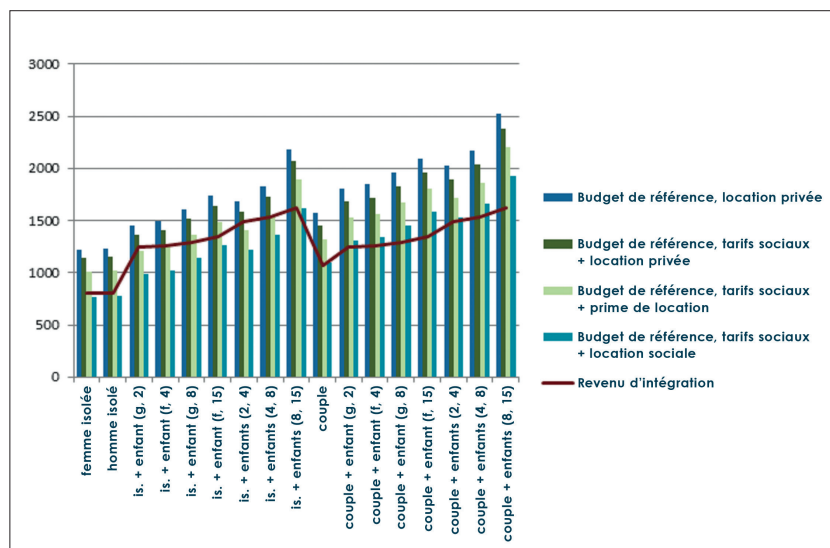
De manière générale, on constate que la protection des revenus minimums est plus efficace pour les isolés que pour les couples et que l'efficacité de cette protection diminue à mesure que les enfants du ménage avancent en âge. Ceci peut s'expliquer par le fait que les compléments familiaux pour le (la) conjoint(e) à charge sont insuffisants dans les différentes allocations pour couvrir les frais afférents à un adulte supplémentaire, et par le fait que les compléments d'âge dans les allocations familiales ne suivent pas l'augmentation des coûts afférents aux enfants lorsque ceux-ci avancent en âge.

5. L'EFFET COMPLEMENTAIRE DES MESURES DE COMPENSATION DES COUTS

En réponse à l'insuffisance de la protection des revenus minimums, tant les pouvoirs publics fédéraux, flamands et locaux que des organisations privées et non gouvernementales actives sur le terrain ont créé ces dernières années divers avantages sociaux pour réduire les coûts nécessaires auxquels les ménages à faibles revenus doivent faire face. Mais le paysage des tarifs sociaux ne s'avère pas toujours très lisible et l'offre émane de provenances diverses, allant des compagnies de téléphonie et d'eau aux CPAS en passant par les mutuelles. Bon nombre de ces mesures ne sont en outre pas octroyées automatiquement, imposent des conditions supplémentaires et fonctionnent sur la base de limites de revenus différentes. Pour évaluer l'impact de ces mesures sur les dépenses nécessaires des ménages, nous avons calculé pour ceux-ci des budgets de référence qui épuisent l'ensemble de leurs droits sociaux possibles. Cela signifie que nous partons du principe que les ménages ayants droit sont d'abord correctement informés de l'ensemble de ces mesures, qu'ils peuvent consacrer du temps et de l'énergie pour les solliciter et que les institutions et organisations qui octroient ces tarifs sociaux sont accessibles à toutes et tous. Il est important de signaler que ces assomptions sont, dans bien des cas, irréalistes et que la sous-utilisation est fréquente.

Dans l'hypothèse où l'ensemble de ces mesures seraient effectivement intégrées, les budgets de référence baissent en moyenne de 15 % et l'efficacité s'améliore très notablement. Toutefois, comme nous le concluons déjà dans la partie qui précède, l'impact le plus fort est à mettre sur le compte de la situation de logement. Si les ménages ne sont pas orientés vers le marché du logement privé mais ont accès au marché locatif social, leur revenu nécessaire diminue de 18 % en moyenne. Le graphique ci-dessous illustre l'impact de ces mesures liées aux moyens pour les ménages percevant un revenu d'intégration. Nous constatons que le revenu net reste insuffisant pour les isolés avec deux enfants plus âgés ainsi que pour les couples (avec ou sans enfants), même lorsqu'ils ont droit à un loyer social. Nous aboutissons au même résultat dans le cas d'une allocation de chômage minimum (ce cas n'est pas illustré dans le graphique).

FIGURE 6 : BUDGETS DE REFERENCE AVEC TARIFS SOCIAUX AVANTAGEUX POUR DES MENAGES SANS EMPLOI PERCEVANT UN REVENU D'INTEGRATION, EN FONCTION DE LEUR PROTECTION PAR LES REVENUS MINIMAUX, EXPRIMES EN MONTANTS MENSUELS EN EUR, ANNEE 2013



Les ménages à source de revenus unique percevant un salaire minimum et sans enfants ne peuvent pour ainsi dire pas prétendre aux différents tarifs sociaux, ni à la prime de location, car leur revenu dépasse la plupart des limites de revenus. Ils ont cependant droit à une habitation sociale, ce qui a pour effet de faire augmenter très sensiblement l'efficacité du salaire minimum dans leur cas. Lorsque des ménages avec et sans enfants percevant un salaire minimum unique épuisent déjà l'ensemble de leurs droits sociaux et peuvent recourir à un logement social, le niveau du revenu du ménage est suffisant pour permettre une participation complète à la vie en société.

6. L'EVOLUTION DE L'EFFICACITE DE LA PROTECTION DES REVENUS MINIMUMS

Les évolutions structurelles sur le plan de la politique sont demeurées limitées durant la période 2008-2013. Les principaux changements concernent des adaptations au pouvoir d'achat et au bien-être des différentes allocations et du salaire minimum. Outre l'indexation ordinaire en cas de dépassement de l'indice-pivot, les efforts se sont essentiellement concentrés sur l'indexation extralégale de l'indemnité de maladie et d'invalidité ainsi que de l'allocation de garantie de revenus pour les personnes

âgées (GRAPA). Sur un plan structurel, l'action a été prioritairement axée sur des mesures de type *making work pay*, tendant à inciter les gens qui ont un faible revenu du travail à travailler et à rester au travail. La consolidation du bonus à l'emploi social et la création du bonus à l'emploi fiscal en 2011 peuvent s'analyser sous cet angle.

Si l'on se penche sur l'évolution intervenue entre 2008 et 2013, on aboutit au constat que l'efficacité de la protection des revenus minimums pour les ayants droit à un revenu d'intégration et les chômeurs locataires de leur logement sur le marché locatif privé ne s'est pas améliorée et qu'elle s'est même détériorée pour la plupart des ménages. Cette protection a surtout vu son efficacité baisser pour les isolés et les couples sans enfants en âge actif. Cette situation est essentiellement imputable à la forte hausse des loyers pour les habitations à une chambre. Si les loyers avaient suivi l'index (9 %), l'efficacité augmenterait de 6 % mais ceci serait toujours insuffisant pour permettre une participation sociale pleine et entière. L'inefficacité de la protection des revenus minimums n'est restée plus ou moins constante durant la période 2008-2013 que pour les familles monoparentales.

Si l'on examine la situation des ménages percevant un revenu d'intégration ou une allocation de chômage qui ont accès au marché social pour louer leur logement (et paient donc un prix lié à leur revenu, à leur composition de famille et à la valeur patrimoniale de leur habitation), nous constatons que ce loyer social a en moyenne moins augmenté que l'index pour les couples ou les isolés avec enfant unique ou pour les couples sans enfants. Dans cette situation spécifique, on constate donc bel et bien une amélioration de l'efficacité des minimums. Pour les isolés sans enfants et les ménages à plusieurs enfants, le loyer social minimum a fortement augmenté en relation avec la valeur patrimoniale comptabilisée.

Tant en 2008 qu'en 2013, nous voyons que les salaires minimums perçus par la plupart des ménages à un seul revenu orientés vers le marché locatif privé sont insuffisants pour participer de manière adéquate à la vie en société, à l'exception des ménages sans enfants et des isolés avec enfants très jeunes. La situation s'est détériorée ici aussi pour les ménages sans enfants en raison de la forte hausse des frais fixes. Mais l'inefficacité s'est également légèrement accrue pour les isolés avec deux enfants et pour les couples avec enfants. Dans leur cas, les budgets de référence ont en effet légèrement plus augmenté (de 13 à 14 % en moyenne) que les salaires minimums et les avantages pour enfants à charge (+ 12 %). Les revenus minimums ne sont devenus légèrement plus adéquats que pour les ménages monoparentaux à un ou deux enfants âgés de moins de 12 ans.

Grâce aux adaptations au bien-être supplémentaires, nous constatons que l'efficacité de l'allocation d'invalidité a par contre progressé pour la quasi-totalité des types de ménage (à l'exception des ménages sans enfants). L'allocation d'invalidité

a, comparativement aux autres revenus minimums liés aux ménages en âge actif, beaucoup plus fortement augmenté durant la période 2008-2013 (+ 21 %). Elle aussi, la garantie de revenus pour personnes âgées a beaucoup plus augmenté que le salaire minimum, l'allocation de chômage minimum, le revenu d'intégration ou les allocations familiales. L'efficacité de la GRAPA pour les personnes âgées qui louent leur logement sur le marché du logement privé n'a cependant pas augmenté, ce que nous pouvons une nouvelle fois expliquer par la forte augmentation des frais nécessaires. A cet égard, nous devons toutefois garder à l'esprit que les pensionnés sont souvent propriétaires, ce qui peut changer du tout au tout la perspective en matière d'efficacité. Si nous ne faisons augmenter la location privée qu'en fonction de l'index (9 %), la forte hausse de la GRAPA aurait débouché sur une baisse de l'inefficacité des revenus minimums des personnes âgées, mais l'allocation resterait encore et toujours insuffisante pour assurer une participation sociale adéquate.

7. RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES

L'accent a été fortement mis ces dernières années sur l'activation comme moyen de lutte contre la pauvreté. La non-indexation ou quasi-non-indexation supra légale des allocations de chômage ou des revenus d'intégration s'inscrit dans le cadre de cette philosophie. Grâce à une comparaison avec les budgets de référence, nous avons mis en évidence le fait que ces adaptations de l'index sont insuffisantes pour compenser la hausse du coût des biens et services indispensables. Pour beaucoup de ménages, les allocations de chômage minimums et les revenus d'intégration restent donc trop faibles pour permettre une participation humainement digne à la vie en société, même dans les cas où les loyers seraient faibles. Si toutefois nous augmentons ces derniers sans créer de passages au chômage supplémentaires, les salaires minimums vont alors également augmenter. En d'autres termes, c'est l'ensemble du plancher de protection des revenus qui va devoir être relevé dans notre pays. Cantillon et Van Mechelen (2013) avancent à cet égard une baisse des charges axée sur les revenus les plus faibles comme piste éventuelle en vue du relèvement des salaires minimums nets. Une autre option stratégique, complémentaire, consiste à continuer de miser sur des mesures de compensation des coûts. L'efficacité de la protection des revenus minimums augmente en effet également lorsque le coût des biens et services indispensables diminue. Nous avons constaté dans ce cadre qu'un loyer social adapté au revenu limité des ménages peut induire une différence sensible. Eux aussi, les coûts liés aux enfants (et plus particulièrement les enfants plus âgés) engendrent une augmentation radicale des frais nécessaires. Ici aussi, des mesures peuvent être adoptées dans différents domaines stratégiques (tels que l'enseignement, le sport, la culture et la mobilité) pour réduire les coûts. La Flandre dispose elle-même de l'essentiel des clés permettant de garantir aux ménages un revenu digne sans créer du chômage supplémentaire. Les budgets de référence peuvent également offrir une base de travail intéressante à l'Europe sur le plan de la surveillance d'une politique tendant

à assurer une protection par les revenus minimums adéquate dans chaque pays. Les premiers résultats d'une comparaison entre six pays européens dans le cadre du projet ImPRovE (Goedemé, Storms, Stockman, Penne et Van den Bosch, 2015) ainsi que le récent projet pilote européen visant à la mise au point d'une méthode commune pour l'élaboration de budgets de référence comparables à l'échelle transnationale doivent être considérés comme des premières étapes importantes dans cette direction (Goedemé, Storms et Van den Bosch, 2015; Storms et al., 2014).

Autrement dit, les budgets de référence peuvent constituer une importante source d'inspiration pour les responsables de la mise en œuvre de la politique qui sont à la recherche de moyens permettant d'offrir à tous les ménages la sécurité de base dont ils ont besoin pour pouvoir participer de manière adéquate à la vie en société. Ils apportent également de la clarté quant à la manière dont la diminution des coûts et l'amélioration de l'accès aux biens et services publics nécessaires impactent les possibilités d'investissement des ménages à faible revenu. Ils mettent également en évidence le fait que cela ne suffit pas pour certains types de ménages et qu'un relèvement substantiel des revenus minimums constitue l'unique possibilité de garantir à ces ménages de disposer des moyens d'existence qu'il leur faut pour échapper à la pauvreté.

Le fait qu'un revenu suffisant constitue une condition nécessaire pour échapper à la pauvreté a été suffisamment démontré par la recherche scientifique. Celle-ci nous apprend que le fait de devoir évoluer longtemps avec un salaire trop faible réclame beaucoup d'énergie. Comme tout le monde, riches comme pauvres, ne dispose que d'un capital en énergie limité, les responsables politiques doivent veiller à ce que les gens ne doivent pas en permanence épuiser leurs sources d'énergie et ainsi être incapables de s'autoréguler. Car chaque effort entrepris pour s'autoréguler a toujours un effet négatif sur des efforts complémentaires qu'exige cet autocontrôle. Muraven et Baumeister (2000) parlent à cet égard *d'ego depletion* (épuisement de l'ego).

Mullainathan et Shafir (2013) ont également démontré dans ce cadre que le manque de moyens financiers ne fait qu'engendrer de la pénurie supplémentaire. Le manque d'argent (mais également d'autres formes de pénurie, comme par ex. le manque de temps et de sommeil) limite nos capacités cognitives, ce qui augmente le niveau d'effort requis pour exécuter correctement certaines tâches ou en apprendre de nouvelles. ceci peut s'expliquer par le fait que la pénurie oblige les gens à se concentrer sur les problèmes les plus contraignants. Si cela peut s'avérer très efficace à court terme, cela est généralement néfaste à long terme. Le fait de devoir penser à court terme de manière forcée engendre un déficit en matière de pensée chez les gens en raison de ce qu'on appelle la vision « tunnel » et les amène souvent à perdre de vue le contexte plus large et, partant, les conséquences à long terme. Ils en arrivent de ce fait souvent à prendre des décisions non avisées. Les chercheurs ont établi à l'aide de différentes

expérimentations scientifiques que les capacités cognitives des gens ne peuvent être considérées comme une caractéristique constante et qu'elles sont, à l'inverse, une caractéristique codéterminée par le contexte dans lequel on vit. Compte tenu du fait qu'un contexte de pénurie empêche d'agir efficacement, on peut affirmer que la politique la plus efficace en matière de pauvreté est une politique qui prévient l'apparition du manque de revenu.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Cantillon, B. et Van Mechelen, N., Armoedebestrijding en sociale zekerheid: barsten in een beleidsparadigma, *CSB berichten*, 27, 2013.

Commission des déterminants sociaux de la santé, *Comblant le fossé en une génération : Instaurer l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux*, Rapport final de la Commission des déterminants sociaux de la santé, Genève, Organisation mondiale de la Santé, 2008.

Deschutter, J. et Storms, B., Hoeveel kost energie minimaal?, *VLAS-studies*, Vlaams Armoedesteunpunt, Anvers, à paraître.

Goedemé, T., Storms, B., Stockman, S., Penne, T. et Van den Bosch, K., Towards cross-country comparable reference budgets in Europe: First results of a concerted effort, *European Journal of Social Security*, 17 (1), pp. 3-30, 2015.

Goedemé, T., Storms, B. et Van den Bosch, K., *Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe. Proposal for a comparable method for reference budgets in Europe*, rapport, DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion, Commission européenne, 2014.

Goedemé, T., Storms, B. et Van den Bosch, K., Pilot project: developing a common methodology on reference budgets in Europe, 2015.

Heylen, K. et Storms, B., *Het budget huisvesting en veiligheid. Wat heeft een gezin minimaal nodig? Referentiebudgetten voor Vlaanderen*, à paraître, 2015.

Mackenbach, J., *Health inequalities: Europe in profile*, Londres, 2006.

Mullainathan, S. et Shafir, E., *Scarcity: Why having too little means so much*, Macmillan, 2013.

Muraven, M. et Baumeister, R. F., Self-regulation and depletion of limited resources: does self-control resemble a muscle?, *Psychological Bulletin*, 126 (2), pp. 247-259, 2000.

Storms, B., Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie, Thèse de doctorat (PhD), Anvers, UA, 2012.

Storms, B. et Bogaerts, K., Referentiebudgetten en minimuminkomensbescherming in België, in D. Dierckx, S. Oosterlynck, J. Coene et A. Van Haarlem (éds.), *Jaarboek armoede en sociale uitsluiting*, pp. 89-106, Louvain, Acco, 2012.

Storms, B., Goedemé, T., Van den Bosch, K. et Devuyt, K., *Towards a common framework for developing cross-nationally comparable reference budgets in Europe*, Methodological Paper n° 13/02, ImPRovE Working paper, Herman Deleeck Centre for Social Policy (University of Antwerp), 2013.

Storms, B., Goedemé, T., Van den Bosch, K., Penne, T., Schuerman, N. et Stockman, S., *Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe. Review of current state of play on reference budget practices at national, regional, and local level*, rapport, DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion, Commission européenne, 2014.

Storms, B. et Van den Bosch, K., *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*, Louvain, Acco, 2009.

Vandelannoote, D., Frans, D. et Hufkens, T., *Technische nota : MOTYFF als opvolger van STASIM*, 7 p., FLEMOSI, 2014, <http://www.flemosi.be/uploads/235/Technische%20nota%20vergelijking%20STASIM%20-%20MOTYFF%20-%202014.pdf>.

Wilkinson, R. G. et Marmot, M. G., *Les déterminants sociaux de la santé. Les faits*, Organisation mondiale de la Santé, 2003.

Willems, S., *The socio-economic gradient in health: a never ending story? A descriptive and explorative study in Belgium*, Gand, UGent, 2005.

TABLE DES MATIERES

**LES BUDGETS DE REFERENCE COMME CRITERE COMPARATIF POUR
L'EVALUATION DE L'EFFICACITE DE LA PROTECTION DES REVENUS MINIMUMS.
COMMENT LES REVENUS ET LES DEPENSES NECESSAIRES ONT-ILS EVOLUE
DURANT LA PERIODE 2008-2013 ?**

INTRODUCTION	485
1. LA METHODE D'ACTUALISATION DES BUDGETS DE REFERENCE ET LA SIMULATION DES REVENUS NETS DISPONIBLES	486
2. BUDGETS DE REFERENCE POUR L'ANNEE 2013	488
3. L'AUGMENTATION DES BUDGETS DE REFERENCE ENTRE 2008 ET 2013	491
4. INVENTAIRE DE L'EFFICACITE DE LA PROTECTION DES REVENUS MINIMUMS	493
5. L'EFFET COMPLEMENTAIRE DES MESURES DE COMPENSATION DES COUTS	497
6. L'EVOLUTION DE L'EFFICACITE DE LA PROTECTION DES REVENUS MINIMUMS	498
7. RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES	500
BIBLIOGRAPHIE	503