

Colloque international
Quel budget minimum pour participer à la vie sociale ?
Un débat européen sur les budgets de référence
13 octobre 2015

Bérénice Storms : Bonjour à tous. Merci de m'avoir invitée à m'exprimer ici au sujet de notre projet pilote.

Vous voyez à l'écran les grandes lignes de ma communication. J'ai beaucoup à vous dire. Donc, je vais démarrer sans plus attendre. C'est un projet très ambitieux. Le projet pilote cinq objectifs, d'abord, établir un réseau de référence pour partager nos connaissances en la matière. Deuxième objectif, passer en revue la situation en matière de budget de référence en Europe et voir les enseignements à en tirer. L'objectif le plus importants, c'est de développer une méthodologie pour construire des budgets de référence que l'on pourra comparer d'un pays à l'autre.

Et puis, nous avons mis en œuvre cette méthode dans vingt-six pays, sauf le Royaume-Uni et l'Irlande. Il a été testé pour le panier de la ménagère, santé et soins personnels.

Nous avons pour objectif d'améliorer les fondements intellectuels de ces budgets de référence à l'avenir. Le réseau est composé d'experts de l'Union européenne et de parties prenantes représentatives et de vingt-six équipes nationales composées d'experts en matière de budget de référence et d'experts divers et de parties prenantes.

Nous avons des chercheurs de l'université d'Anvers, qui sont responsables de la mise en réseau.

Les budgets de référence sont bien établis au niveau national, dans beaucoup de pays d'Europe. Pour l'instant, tous les pays ont des budgets de référence, à part la Croatie, la Lettonie et la Lituanie.

Ils servent différents objectifs. Au niveau de la politique macro, ces budgets de référence sont utilisés pour servir de référence pour mesurer l'efficacité des mesures de protection. Au niveau micro, ils servent à informer sur des questions financières.

Nous avons appris que les budgets de référence sont développés isolément et sont fondés sur des méthodes très diverses. Les budgets de référence ne sont pas fondés sur des cadres méthodologiques et conceptuels uniques.

Il faut procéder à un grand nombre de choix pour élaborer ces budgets et, pour l'instant, ils ne sont pas vraiment comparables les uns avec les autres. Nous avons recensé les avantages et inconvénients de ces budgets de référence. S'agissant des avantages, on peut noter qu'ils permettent une bonne compréhension. Et les budgets de référence sont des indicateurs qui tiennent compte des caractéristiques culturelles et institutionnelles d'un pays membre et facilitent la discussion s'agissant des ressources minimales permettant la

participation à la vie sociale. Les inconvénients, c'est qu'il y a le risque de les voir utilisés de manière prescriptive, ils serviraient alors de plafond sans tenir compte des caractéristiques des foyers. Il y a un risque de circularité.

Ces données s'appuient sur les données liées aux dépenses des ménages, et on ne peut pas se fonder sur les ressources dont disposent les gens pour calculer un minimum, puisque les normes de consommation sont contraintes par les ressources financières. Troisième écueil : le risque de juger ce qui est nécessaire en l'absence d'un cadre théorique.

Nous avons besoin d'un cadre méthodologique, et c'est pour cela que nous avons commencé par définir les éléments constitutifs d'un budget de référence comparable d'un pays à l'autre. Pour s'assurer qu'ils sont comparables, il faut qu'ils soient fondés sur les mêmes bases théoriques et partir des mêmes niveaux cibles et concerner la même population cible, utiliser la même méthodologie dans leur élaboration, choisir les mêmes familles modèles, le critère de sélection doit être le même et le travail d'actualisation doit être fait de la même manière. Enfin, ils doivent servir à quelque chose, faute de quoi il faudra les abandonner. Les références de la Commission européenne doivent se conformer à des exigences minimales en matière de qualité. Et il faut que la perception en soi... Il faut qu'ils soient acceptables. Les budgets de référence doivent être robustes et fiables. Robustes, c'est-à-dire que des petites adaptations dans la stratégie de recherche ne doivent pas entraîner des résultats trop différents. Et fiables, ça signifie que le niveau de budget ne doit pas dépendre de la qualité du chercheur qui a réalisé l'étude. Et les budgets de référence doivent être comparables et doivent être réactifs lorsqu'il y a intervention en matière de politique, et ils doivent être relativement faciles à bâtir. Il doit être possible de les modifier facilement.

Je vais maintenant vous dérouler notre méthodologie. D'abord, l'objectif, la finalité, le pourquoi. Pourquoi nous faut-il des budgets comparables ? Parce qu'il faut que les pays membres puissent concevoir des outils de maintien des revenus efficaces, il faut pouvoir identifier les bonnes pratiques dans la lutte contre la pauvreté en Europe, il faut pouvoir faciliter le travail de la Commission qui évalue l'efficacité du soutien aux revenus en Europe.

Je vais vous expliquer le cadre théorique qui a servi de base à nos travaux. Le cadre théorique, c'est celui du budget de référence belge, la théorie des besoins humains expliquée par M. Gough et la théorie des capacités par Amartya Sen. Nous nous sommes intéressés aux ressources des individus, et il faut s'intéresser aux caractéristiques institutionnelles de la société, en particulier sur la disponibilité, l'accessibilité des biens et services publics. Par exemple, lorsqu'on habite une capitale comme Paris où les transports en commun sont de bonne qualité, on a besoin de moins de ressources personnelles pour être mobile que dans les zones rurales.

Par ailleurs, les ressources minimales dépendent de leurs besoins. Si on est en bonne santé, on peut se contenter de moins de revenu que lorsqu'on est malade et qu'on a besoin de soins.

Il existe une relation dialectique entre ces différents besoins, et les droits sociaux sont l'expression de ces relations dialectiques.

L'engagement de la société doit être de garantir aux sociétés de répondre à leurs besoins pour renforcer leur identité.

Mais la flèche revient dans l'autre sens puisque les droits sociaux sont conçus pour être sociaux parce que la société s'attend à ce que les citoyens soient engagés dans la contribution à une société d'inclusion.

L'autonomie et la santé ont été identifiées en tant que besoins universels concrétisés sous la forme de dix besoins intermédiaires qui peuvent être définis comme étant des caractéristiques des sources de satisfaction.

Nous vous renvoyons à Doyal et Gough.

Pour rester en bonne santé et rester autonome, on doit avoir accès à des nourritures saines, à un logement sûr, à l'accès aux soins de santé et aux soins personnels, des vêtements convenables, à des loisirs, à une enfance sûre. On doit pouvoir entretenir des relations primaires signifiantes et on doit pouvoir être suffisamment mobile, se sentir en sécurité et avoir l'opportunité de solliciter des connaissances et d'apprendre tout au long de la vie.

S'agissant du niveau de vie cible, il s'agit de ressources minimales pour participer de manière adéquate à la société. Pour ce faire, il s'agit de la possibilité de jouer différents rôles sociaux en tant que membre d'une société donnée. Parmi les exemples, nous avons les attentes sociales pour un parent, un employé, un étudiant, un citoyen ou le membre d'une association.

Là, les personnes pourront réaliser les attentes des autres, et c'est à ce moment-là qu'on appartient à la société, sans être exclu, tout en pouvant contribuer à la société.

La population cible, dans ce projet, il s'agit de trois types de famille : un foyer monoparental avec deux enfants, un couple avec deux enfants, et des adultes à l'âge actif, plus ou moins quarante ans. Il s'agit de membres de la famille qui sont bien informés, en bonne santé, qui habitent dans une capitale. Ce n'est pas souvent le cas, surtout pour les personnes en situation de pauvreté. Mais en définissant la population cible ainsi, nous avons mis au point un niveau minimal en dessous duquel on ne peut pas participer pleinement à la société. Et toute situation devrait pouvoir s'y comparer.

Le point de départ pour la mise au point de notre méthodologie, c'est que, pour nous, les budgets de référence sont un instrument pour créer un consensus de la société pour savoir ce qu'est un revenu adéquat. On ne peut trouver ce consensus dans la société, mais il faudrait le construire sur la base des expériences et de ce qui est codifié. Le budget de référence montre le coût minimum d'un panier adéquat de biens et services, en prenant en considération le contexte traditionnel, culturel, climatologique et économique d'un pays ou

d'une ville, et notamment l'accessibilité des biens et des services publics. Nous avons déployé une approche avec plusieurs méthodes en faisant appel à toutes les informations permanentes pour améliorer la comparabilité, en mettant en place, par exemple, de l'expérience obtenue dans les groupes d'entretien.

Cela doit être normatif et illustratif, sans représenter les véritables dépenses des groupes à faibles revenus, mais pour montrer ce qui est nécessaire pour une bonne participation sociale. Et cela doit être conçu comme étant faisable.

Nous faisons la différence entre deux types de comparabilité. Tout d'abord, la comparabilité procédurale, là où les mêmes procédures sont employées dans tous les pays. Aussi, une comparabilité substantative qui comprend la comparabilité procédurale avec des procédures qui garantissent que le même phénomène est capté de la même manière dans différents contextes sociaux, en veillant à ce que la participation sociale soit remplie au même niveau. Il s'agit de garantir les deux procédures.

Nous reconnaissons que la dernière requiert un effort considérable pour collecter énormément de données qui n'existent pas toujours dans tous les pays.

Le projet d'étude a été organisé en six phases, et dans chacune, les équipes pays et les équipes à l'échelle centrale ont des tâches particulières. Nous avons la phase de préparation, orientation, argumentation, délibération, fixation des prix, l'arbitrage et la dissémination. Je ne les passerai pas en revue dans le détail, mais vous pouvez les lire dans le papier.

Je vais maintenant présenter de manière plus détaillée l'utilisation des budgets de référence par les partenaires nationaux et par les parties prenantes et par la Commission européenne. Là, je renvoie à la présentation faite par la Commission.

Je vais maintenant vous présenter la méthode, en vous montrant l'exemple du panier de denrées alimentaires. Pour avoir une comparabilité pour les vingt-six pays de l'Europe, il faut cinq choses. Dans la phase de préparation, l'équipe a rédigé un manuel donnant des orientations pour savoir comment mettre au point un panier de denrées alimentaires en exploitant des sources de données détaillées et en résumant les grands résultats d'études internationales. Dans la première phase, des experts et des nutritionnistes, on leur a demandé de décrire le contenu des manuels en matière alimentaire par pays. Dans cette deuxième phase, les nutritionnistes ont établi ces orientations.

Et ensuite, des groupes d'entretien... On ne pouvait pas en faire beaucoup, compte tenu des délais... Les groupes d'entretien ont discuté de l'acceptabilité ainsi que du contenu du panier et l'existence et le contenu de la fonction sociale, comme inviter les gens à manger chez soi, partir en vacances et autres.

Quatrièmement, au mois de mars ou avril, on a préparé le panier. Et ensuite, après une étude par l'équipe de coordination, on a rédigé des rapports pays.

Les hypothèses sont les suivantes, dans ces manuels. Le panier doit permettre une bonne santé et empêcher les maladies suivant les orientations nationales, puisque cela n'existe pas à l'échelle européenne. Et, aussi, pour empêcher toute

maladie, la référence au panier doit permettre le stockage, la préparation, le service, la consommation des denrées alimentaires. Il faut prendre en considération le minimum recommandé en matière d'activité physique. Tous les repas doivent être préparés et consommés à la maison. Pour le panier de bonne santé, pas pour la fonction sociale. Toutes les denrées sont acquises, préparées et consommées de la façon la plus économique, puisqu'il s'agit de regarder le besoin minimum. Le même pourcentage de gaspillage est utilisé à travers l'Europe : 22 % pour les fruits frais, et 28 % pour les légumes, et une activité physique modérée, puisque nous avons mis au point une recommandation minimale. Dans certains pays, il y a des limites inférieures pour les paniers. Par exemple, c'est le cas pour la Belgique. Mais il y avait un seuil inférieur pour les femmes et un seuil supérieur pour les hommes. Pour que les paniers puissent être acceptables, goûteux et faisables pour le pays, dans son ensemble, on en a parlé dans les groupes d'entretien. On a traité des feuilles de route, veillé à ce que les entretiens soient réalisés de la même manière avec une procédure de fixation des prix dans les vingt-six pays. S'agissant du cadre théorique, on peut en conclure qu'il est cohérent avec les visions des citoyens.

Le statut social en tant que membre d'une association, père, mère, etc., est bien accepté dans tous les pays, à l'exception des membres d'un syndicat, qui n'étaient pas considérés, dans certains pays, comme étant essentiels ou courants. Dans la plupart des pays, certains statuts sont ajoutés ou raffinés. Par exemple, les membres d'un groupe religieux, un bénévole, un ami.

Et aussi, l'acceptation, s'agissant de la liste des besoins intermédiaire, à l'exception de l'apprentissage tout au long de la vie, qui n'est pas considéré comme essentiel dans certains pays. Dans tous les groupes d'entretien, dans tous les pays, on a ajouté également le travail décent, suite à la proposition faite. Cette méthodologie a donné lieu à vingt-six paniers de denrées alimentaires. Ici, vous voyez l'exemple pour la France, qui représente le coût minimal pour un régime sain, c'est-à-dire de manger suffisamment de denrées alimentaires des différentes catégories : les légumes, les fruits, etc. le budget minimal, en France, est multiplié par un certain pourcentage pour garantir que les personnes ont un certain degré de liberté dans le choix.

Ensuite, il y avait aussi certains équipements de cuisine essentiels. Et certains services recommandaient une activité adéquate selon les orientations internationales. Aussi, les denrées devaient remplir une fonction plus sociale pour les denrées alimentaires en matière de prix. Voici les prix, avec les denrées saines, l'équipement de la cuisine, l'activité physique, la fonction sociale. Le budget, pour un régime sain, cela représente la plupart du panier. De l'autre côté, le budget pour l'équipement cuisine ne représente qu'une part très faible. Cela s'explique par le fait que les équipements nécessaires doivent être achetés une seule fois sur le long terme, ce qui réduit le prix mensuel.

Le budget minimum pour l'activité physique et pour les autres fonctions des denrées alimentaires, généralement, ces budgets sont supérieurs aux budgets

pour l'équipement de la cuisine. Il y a des écarts importants pour les pays. Les budgets les plus élevés pour le panier se trouvent en Finlande, Luxembourg, Grèce. La République Tchèque, la Roumanie, la Pologne ont les budgets les plus faibles. Pour l'équipement de la cuisine, c'est moins par rapport à l'activité physique et à la fonction sociale des denrées alimentaires que dans la plupart des pays.

Le coût d'un panier sain par rapport au revenu médian dans les États membres. Vous voyez le besoin minimum pour avoir un régime sain. Et à droite, vous voyez l'équivalent en revenu médian en 2012 pour différents pays européens.

Vous constaterez que les écarts sont supérieurs si on regarde le revenu médian des familles, plutôt que si l'on regarde le budget essentiel.

Pour la Roumanie, le revenu équivalent médian est de 150 euros par mois. Au Luxembourg, il s'agit de 3 000 euros par mois, vingt fois supérieur, alors que le prix, pour un régime sain, pour une femme seule, est simplement trois fois supérieur.

Dans quelques pays, à l'école, on retrouve des repas à faible prix. En Estonie, Finlande, on a calculé un autre panier qui comprend des repas abordables pendant la semaine à l'école. Ce qui montre l'effet immédiat des repas à l'école, s'agissant des denrées alimentaires saines. Pour l'Estonie, par exemple, le coût mensuel pour deux enfants : 40 euros par mois. En Suède, en Finlande, 50 euros par mois.

Ici, vous voyez le niveau du panier en pourcentage du système d'aide sociale dans les différents pays de l'Europe. En Grèce, il n'y a pas d'avantages sociaux. En Italie, par exemple, il est important de savoir que cela est organisé à l'échelle régionale. Donc, il y a des grands écarts selon la région. Le niveau d'aide social est fortement inadéquat dans beaucoup de pays. Le coût du panier atteint 20 ou même 40 % du revenu minimum, en Belgique. En Hongrie, en Lituanie, au Portugal, en Roumanie, le pourcentage atteint plus de 100 % du revenu minimum. Vous voyez donc que le coût des denrées alimentaires représente une part plus importante pour les couples que pour les familles seules. Donc, les économies d'échelle sont relativement faibles pour une personne supplémentaire dans un foyer. Les couples ayant des enfants, dans la plupart des pays, sont les plus mal lotis.

Et maintenant, pour tirer quelques conclusions, nous pouvons dire que les budgets de référence apportent une perspective nouvelle pour ce qui est des politiques de protection du revenu minimum, notamment s'agissant du coût des dépenses pour les personnes.

Il y a beaucoup de consensus parmi les pays européens pour identifier des règles sociales essentielles et les besoins intermédiaires à remplir pour pouvoir réaliser les attentes sociales dans ces domaines. Là aussi, nous avons un consensus.

Le coût des biens et services essentiels : il y a moins d'écart entre les pays, et le budget de référence montre l'impact considérable des biens et services publics abordables pour permettre une participation active. Par rapport aux pays plus

riches, construire des budgets de référence comparables, c'est moins clair pour les personnes en situation de pauvreté, compte tenu des problèmes d'accessibilité, c'est-à-dire la disponibilité, l'employabilité, la qualité, le caractère abordable des biens et services publics. Par exemple, activité physique, le logement, l'éducation, les soins de santé, les soins à l'enfance, la mobilité, nettement moins disponibles dans les pays pauvres, dans lesquels il y a beaucoup plus de pratiques informelles. Par comparaison avec les pays riches, le niveau de vie idéal pour les pays pauvres est un idéal beaucoup plus lointain.

Beaucoup de questions concernent la robustesse et la viabilité de ces budgets, et les équipes demandent beaucoup plus de normalisation. Mettre au point des données est largement recommandé. Notamment, concernant la durée de vie des biens.

De même, on doit pouvoir avoir une base de données à l'échelle européenne sur les prix, et pas simplement les prix des paniers dans un seul lieu.

Des orientations alimentaires harmonisées seraient intéressantes également, avec des critères clairs en matière de différences dans les différents pays. Nous pensons aussi que la consultation des citoyens devrait faire l'objet d'études supplémentaires. C'est très bien, les groupes d'entretien, mais ils ne peuvent pas prendre des décisions sur toutes les questions. Je vous remercie beaucoup pour votre attention.