



## **Pauvreté : une définition limitée, une politique à revoir**

*par Philippe DEFEYT<sup>1</sup> et Anne-Catherine GUIO<sup>2</sup> - Mars 2011*

### **RESUMÉ**

**NB : Les références complètes et sources sont reprises dans le texte complet.**

#### **INTRODUCTION**

Fin 2000, les pays européens ont adopté une nouvelle norme – commune à tous les pays – pour définir la pauvreté. Suivant la norme européenne est considérée comme pauvre toute personne qui vit avec moins de 60% du revenu médian national. Concrètement, en Belgique, est considérée comme pauvre une personne seule qui vit avec moins de 966 €/mois (revenus de 2008), un couple avec deux jeunes enfants qui gagne moins de 2.029 €/mois.

Faut-il rappeler ici que la plupart des minima sociaux sont inférieurs au seuil de pauvreté ? C'est, par exemple, le cas du revenu d'intégration, qui atteint environ 70% du seuil de pauvreté pour un isolé et 65% pour un couple.

En Belgique, le taux de pauvreté vaut environ 15% (de manière assez stable depuis 2000) et varie assez fort selon les caractéristiques des personnes et leur région de résidence (par exemple les trois quarts des personnes qui vivent dans des ménages sans emploi avec enfant(s) sont pauvres en Belgique, la moitié des familles monoparentales wallonnes le sont). D'autres catégorisations sont disponibles dans le texte complet.

#### **SAVOIR DE QUOI ON PARLE ET MULTIPLIER LES POINTS DE VUE**

Le seuil de pauvreté qui permet de construire cet indicateur a le mérite d'être facile à comprendre. Mais n'est-ce pas là une approche réductrice de la réalité et de sa complexité ? Cette note a précisément pour objet de montrer l'urgence qu'il y a au niveau belge d'étendre les mesures pour éviter les erreurs de diagnostic sur le pourcentage total et les groupes-cibles et ainsi éviter le "ressassement" d'estimations qui sont souvent mal comprises et de toute manière fort limitées. Il ne s'agit pas simplement de présenter toute une batterie d'indicateurs mais bien de réellement en tirer les conclusions qui s'imposent et de nuancer véritablement les enseignements tirés de la seule approche monétaire et ainsi prendre en compte l'hétérogénéité et la complexité de la

<sup>1</sup> Économiste à l'Institut pour un Développement Durable

<sup>2</sup> Économiste. Anne-Catherine Guio s'exprime ici à titre personnel.

problématique de la pauvreté pour en tirer des enseignements politiques.

## **LES LIMITES DE L'INDICATEUR MONETAIRE**

Commençons par présenter les limites de l'indicateur monétaire.

Premier constat. L'estimation des revenus, est donc du seuil de pauvreté, est biaisée : sont peu ou pas pris en considération certains revenus apportés sous forme d'avantages en nature, n'est pas prise en compte la valeur économique du logement dont on est propriétaire et les revenus de la propriété, voire d'autres revenus, sont d'évidence sous-estimés. Cette estimation souffre en plus des limitations de toute enquête (surtout quand les taux de réponse diminuent) : manque de précision due aux tailles d'échantillons (surtout pour certaines sous-populations), absence dans l'échantillon des personnes les plus précarisées, de celles qui n'ont pas de domicile fixe, non prise en compte des ménages collectifs (homes, prisons...), etc.

Deuxième constat. Il n'est pas ou pas assez tenu compte d'autres aspects qui déterminent le niveau de vie effectif. Peut-on considérer et traiter de la même manière des personnes à petits revenus qui sont propriétaires d'un logement payé et celles qui sont locataires ? Celles qui sont locataires dans un logement social et celles qui le sont dans le privé (une différence de 200 €/mois de loyer n'est pas rare) ? Celles qui bénéficient d'aides diverses (ex : le tarif social pour l'énergie) et celles qui n'en bénéficient pas ou moins ? Des personnes qui sont sous le seuil de pauvreté pour quelques mois et celles qui le sont depuis très longtemps ? Une maman élevant seule deux enfants, locataire et aux revenus fluctuants avec un couple de pensionnés propriétaire de son logement et dont la pension est garantie ?

## **D'AUTRES APPROCHES**

Conscients que ce seul indicateur monétaire limitait la vision sur la pauvreté et la précarité, des chercheurs, des ONG... ont exploré d'autres approches.

### ***LE BUDGET STANDARD OU MINIBUDGET***

La première vise à estimer le montant d'un *budget minimal* pour vivre "une vie digne". Cette approche nécessite deux étapes. Il faut d'abord définir un panier de biens et services très précis (tant en quantité qu'en qualité), considérés comme nécessaire pour mener une vie digne en Belgique. Ce panier dépendra évidemment de critères objectifs (par exemple la présence ou pas d'enfants scolarisés) mais aussi d'appréciations normatives. Ensuite, il faut collecter le prix de ces différents biens et services afin de pouvoir estimer la valeur monétaire du panier de biens et services choisis et ainsi déterminer de combien différents types de ménage ont besoin pour vivre.

Qui dit Budget standard (ou Minibudget), dit aussi que les budgets ainsi définis peuvent être différents d'une région (voire sous-région) à l'autre, parce que les approches normatives sont différentes et/ou parce que des conditions objectives le sont également. Par exemple : les loyers peuvent être, toutes choses égales par ailleurs, plus ou moins élevés, comme peuvent l'être les interventions publiques (par exemple en matière de loyers, de soins aux personnes âgées, de coûts de scolarité).

C'est ainsi qu'une étude financée par la Politique scientifique fédérale – qui vise à étendre aux deux autres régions une démarche initialement lancée en Flandre – montre (ou rappelle), par exemple, que :

- le loyer médian est nettement plus élevé à Bruxelles
- la STIB pratique des tarifs sociaux, pas les TEC
- les montants estimés pour une affiliation à un mouvement de jeunesse sont plus élevés en Communauté française qu'en Flandre
- les coûts de scolarité sont plafonnés en Flandre.

Le tableau ci-dessous, extrait de cette étude compare différents budgets standards (calculés en fonction de la situation par rapport au logement) à différents revenus de personnes/ménages vivant d'allocations sociales exclusivement (les allocations familiales sont comprises quand il y a des enfants).

### **Différents budgets standards et différents revenus – Wallonie – 2009 – €/mois**

	Budget standard en fonction du logement				Revenus		
	Loyer secteur privé	Loyer secteur social	Propriétaire sans crédit hypothécaire	Propriétaire avec crédit hypothécaire	Revenu d'intégration	Allocation de chômage	Invalidité
Femme/homme célibataire	1.027	740	815	1.190	712	830	976
Parent seul avec 2 enfants*	1.841	1.512	1.561	2.122	1.438	1.385	1.691
Couple	1.306	1.065	1.131	1.596	949	988	1.219
Couple avec 2 enfants*	2.109	1.777	1.844	2.406	1.437	1.449	1.756

D'une manière générale, les travaux menés en Belgique dans cette optique débouchent sur quatre conclusions essentielles :

1. Dans l'immense majorité des situations, les ménages qui doivent se contenter des allocations sociales minimales n'ont pas assez pour rencontrer les dépenses nécessaires pour mener une vie digne ; c'est en particulier le cas pour les locataires dans le secteur privé et les propriétaires qui sont encore engagés dans un crédit hypothécaire ; la différenciation en fonction de la situation en matière de logement introduit de grandes différences sur le niveau du budget standard.
2. Les clés qui permettent de comparer les ménages en fonction de leur taille et de leur composition ne sont pas les mêmes que celles utilisées pour la norme de pauvreté européenne ; les écarts couple (avec ou sans enfants) / personnes seules (avec ou sans enfants) pour les budgets standards sont en général inférieurs à ceux utilisés pour calculer les seuils de pauvreté.
3. La prise en compte des frais supplémentaires liés à la garde alternée peut augmenter le budget standard jusqu'à 43% (par rapport à la situation d'un couple non-séparé).
4. Les besoins sont évidemment et fondamentalement variables d'une situation à l'autre (en termes de santé, d'âge des enfants, de logement, etc.).

Toutes ces conclusions sont perturbantes politiquement parlant ou devraient l'être.

La première parce qu'elle renvoie à l'insuffisance des minima sociaux pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

La seconde parce qu'elle renvoie, notamment, aux différences isolé(e)/couple entre les différentes législations sociales, voire les incohérences entre celles-ci. De même, l'évolution des revenus en fonction du nombre d'enfants dans la législation fiscale (enfant(s) à charge) et dans la législation sociale (allocations familiales) est en-deçà de ce qui apparaît nécessaire.

La 3ème conclusion parce qu'elle rappelle que les risques socioéconomiques liés à la séparation - que certains auteurs classent dans les nouveaux risques sociaux - ne sont de facto quasiment pas pris en compte dans les mécanismes de protection sociale.

Quant à la 4ème conclusion elle impliquerait logiquement que le revenu d'intégration (et autres minima sociaux) soit adapté au cas par cas, ce qui est contraire à la tradition sociale dans notre pays. Certes, un CPAS peut toujours décider d'accorder des aides supplémentaires pour tenir compte de situations spécifiques. Dans la réalité, ces aides sont inexistantes ou insuffisantes par rapport aux différences, par exemple, entre un bénéficiaire du DIS locataire dans le secteur locatif privé par rapport à un même bénéficiaire qui bénéficie d'un logement social.

Il faut ici préciser que l'approche du Budget standard n'est pas non plus exempte de faiblesses méthodologiques. La principale réserve vient de la définition même de la démarche qui est par nature très normative et qui touche au domaine très privé du 'comment' et 'quoi' consommer. Par exemple, concernant les postes d'alimentation, il y a un écart potentiel important entre les menus sains et pas chers définis par les experts et la manière effective dont les gens consomment. Sur la démarche, on peut regretter que les remarques exprimées par les focus groupes de personnes pauvres qui ont été interrogées n'aient pas été davantage prises en compte dans le calcul du panier de biens. En termes de résultats, une prise en compte des dépenses d'alimentation plus conforme aux habitudes alimentaires des Belges aurait conduit à un montant budget standard plus élevé et donc à un écart plus grand encore avec les allocations sociales minimales.

### **INDICATEURS DE DEPRIVATION**

La seconde approche mise en route pour élargir la vision monétaire et relative de la pauvreté consiste à définir et calculer des indicateurs de *déprivation*. Elle peut être matérielle et immatérielle.

*« La déprivation matérielle peut être définie comme l'incapacité de posséder les biens et services et/ou de se livrer aux activités qui sont ordinaires dans la société où l'on vit et qui sont perçues comme des nécessités. C'est donc une mesure plus absolue que la notion de pauvreté monétaire, relative, mesurant d'avantage la dispersion des revenus. »* Calculé sur la base des variables disponibles dans EU-SILC, le taux de déprivation est défini comme la proportion de personnes vivant dans un ménage qui ne peut pas se permettre au moins 3 des 9 items choisis pour mesurer la déprivation matérielle.

Ici aussi il faut préciser d'emblée que cette approche n'est pas non plus exempte de faiblesses méthodologiques, dans la mesure où cet indicateur s'appuie sur une liste d'items dont la disponibilité a été contrainte par le contenu de l'enquête EU-SILC. Une révision de la base de données est toutefois prévue et pourra intégrer de nouveaux items.

L'approche par la déprivation matérielle apporte des constats qui peuvent différer de l'approche monétaire à plus d'un titre.

L'écart régional est plus marqué selon la déprivation matérielle que selon la pauvreté monétaire : en Wallonie, taux de déprivation (19%) et taux de pauvreté (18%) sont proches, alors qu'en Flandre, le taux de déprivation (6%) est près de deux fois moins élevé que le taux de pauvreté (11%). Il y a donc moins de déprivation matérielle en Flandre, ce compris chez les plus pauvres. Le concept de pauvreté monétaire se traduirait différemment selon les régions, puisque les personnes pauvres souffrent de plus de difficultés quotidiennes en Wallonie qu'en Flandre, soit du fait que la précarité dure depuis plus longtemps, soit qu'elle concerne des personnes qui souffrent davantage d'autres problèmes (absence du marché du travail, dettes, problèmes de santé, d'addiction ou autres précarités).

Les chiffres montrent également que certains des groupes considérés comme plus à risque de

pauvreté monétaire (comme les indépendants, les personnes âgées...), souffrent moins de déprivation matérielle. A l'inverse, parmi ceux qui semblaient échapper à la pauvreté, une part non négligeable fait face à des problèmes de déprivation matérielle substantielle (du fait de coûts importants en termes de santé, de transport, de garde d'enfants ou de logement).

Ces résultats en confortent d'autres : les personnes pauvres (= sous le seuil de pauvreté monétaire) ne déclarent pas nécessairement avoir du mal à joindre les deux bouts (voir le détail des chiffres dans le document complet) et ne sont pas nécessairement déprivées, contrairement à beaucoup de ménages qui sont au-dessus du seuil de pauvreté.

### **LES INEGALITES SOCIO-CULTURELLES**

On peut aussi être privé de "richesses" immatérielles : accès à l'enseignement supérieur, à la culture ou aux sports, accès aux participations à la vie sociale ou citoyenne, bénéficier d'un réseau de proches, bonne santé et longue espérance de vie (en bonne santé).

D'une manière générale, les personnes pauvres bénéficient pas ou moins de ces richesses immatérielles. Cela peut être parfois par goût (tout le monde n'aime pas les mêmes activités), certes (c'est vrai aussi pour ceux qui sont financièrement plus à l'aise). C'est le plus souvent par contrainte financière (de la difficulté ou de la honte de recevoir des amis ou des proches quand l'argent manque) et/ou par manque des "clés", connaissances, compétences nécessaires à une inclusion citoyenne pleine et entière. L'ascenseur social via l'enseignement marche très peu pour les enfants de ménages pauvres ou précarisés (on peut même douter de ce qu'il ait jamais bien fonctionné).

Il serait peut-être temps d'approfondir les mécanismes à l'œuvre en matière d'inégalités socio-culturelles, inégalités scandaleusement peu "travaillées" en Belgique. Les données présentées dans le document complet (issues du Plan d'action national pour l'inclusion sociale) indiquent que l'accès à un certain nombre de richesses immatérielles est très inégalitaire et évolue fortement avec les revenus.

### **CONCLUSIONS**

Ces constats permettent de tirer quelques conclusions en matière d'appréhension de la pauvreté comme de diverses formes d'exclusions :

- on ne peut plus se contenter du seul indicateur de pauvreté monétaire, moins encore mettre tous les ménages pauvres dans une même catégorie indistincte ; il faut en particulier tenir compte de l'âge, la déprivation matérielle et immatérielle des personnes âgées étant moindre que la pauvreté calculée officiellement et de toute manière d'une nature différente ;
- ce n'est pas pour autant que nous acceptons l'approche de la Commission qui, dans sa Cible pauvreté pour 2020, reprend un chiffre global et traite sur le même pied toutes les personnes qui sont pauvres monétairement, avec en plus les personnes déprivées matériellement de manière sévère et celles qui vivent dans des ménages sans emploi sans nécessairement faire face aux autres problèmes ; au contraire, notre approche vise à mieux cerner les différents publics et les différentes difficultés rencontrées pour améliorer la définition et la mise en oeuvre des politiques ;
- il faut améliorer la connaissance des réalités socioéconomiques en recourant davantage aux banques de données administratives ;
- il faut travailler plus en termes de besoins, en distinguant les ménages en fonction de leur

- composition, de leur âge, du nombre et de l'âge des enfants..., en tenant compte des aides dont ils bénéficient, pas seulement des revenus ;
- en particulier il faut tenir compte des résultats des travaux sur le budget standard pour redéfinir comment les besoins et revenus évoluent en fonction de la taille du ménage et de l'âge des enfants s'il y en a (les clés définissant les seuils de pauvreté par type de ménage sont d'évidence trop frustrés) ;
  - l'expression n'est pas politiquement correcte mais il y a d'évidence un "noyau dur" de la population (entre 5 et 10%) qui cumule faibles revenus, difficultés matérielles, durée dans la pauvreté, faible implication sociale, accès limité voire nul à la culture, très peu ou pas d'espoir de voir "l'ascenseur social" fonctionner ;
  - l'accent n'est pas assez mis sur les inégalités et iniquités en matière d'accès aux richesses immatérielles ; le faire permet d'élargir le débat, de ne pas se contenter du seul taux de pauvreté monétaire répété comme un mantra.

## QUE FAIRE ALORS ?

Même si la pauvreté ne peut être réduite à une question financière, il est évidemment nécessaire d'améliorer la répartition des revenus. Les conclusions ci-dessus impliquent aussi une plus grande modulation des aides aux personnes en difficultés.

De nombreux ménages bénéficient aussi de diverses aides. C'est devenu un véritable fouillis, source d'injustices. Il faut à la fois redistribuer une partie de ces aides (par exemple l'intervention "mazout") en augmentation des petits revenus et rendre les autres aides plus universelles et automatiques (par exemple en rendant les tarifs de l'électricité progressifs).

Puisque le logement apparaît dans toutes les études sur la pauvreté, en particulier les budgets standards, comme un élément essentiel, il faut en tirer la conclusion qui s'impose. En attendant l'augmentation du stock de logements sociaux, il faut, comme en Flandre, compenser financièrement les ménages qui ont droit à un logement social mais n'y ont pas accès par manque de places, autrement combler au moins en partie l'écart entre le loyer social et le loyer "privé" qu'ils paient. Nous pensons que le Fédéral, la région wallonne et les CPAS doivent se mobiliser et articuler leur action pour mettre en place cette compensation, quitte à répartir autrement les budgets des interventions sociales.

Ne peut-on par ailleurs évaluer les nombreux dispositifs d'aides et de déductions d'impôts qui ne bénéficient pas aux plus fragilisés, faute d'éligibilité, de revenu imposable suffisant ou d'informations ? Certaines études montrent en effet que la sécurité sociale est devenue avec le temps moins orientée vers les personnes pauvres au profit de dispositifs qui bénéficient aux plus aisés, dans un contexte où l'activation et la remise à l'emploi sont considérées comme la panacée, au mépris d'une détérioration de la situation de ceux qui restent en dehors de l'emploi.

Mais qui pense encore qu'améliorer la situation matérielle des ménages en grandes difficultés va – comme par miracle – les inciter à recourir à la prévention en matière de soins dentaires (pourtant souvent gratuite) ou augmenter la réussite de leurs enfants dans l'enseignement ? Un effet positif n'est pas à exclure, mais les inégalités culturelles n'ont pas comme moteur premier les inégalités de revenus.

Repérer dès leur plus jeune âge les jeunes en difficultés et les soutenir sans les stigmatiser est la seule politique susceptible de réduire à terme toutes les formes de précarité et d'exclusion. Mais malgré beaucoup de bonnes intentions, peu est fait en la matière. Assurer que tous les enfants

bénéficient d'un enseignement de qualité, libérateur, est en effet plus complexe que de donner 50 ou 100 € en plus par mois aux ménages à petits revenus (ce qui n'est déjà pas évident).

Il faut ici s'inspirer d'expériences étrangères, qui semblent concluantes, en matière d'accrochage, scolaire et culturel, de provision de biens et services gratuits. En particulier, on peut aussi s'inspirer pour refonder la lutte contre la pauvreté et toutes les formes d'exclusion d'expériences faites dans les pays du sud, comme le magnifique programme d'éducation à la musique qui existe au Venezuela depuis plus de 30 ans (voir document complet).

\* \* \*

Deux nécessités ressortent de notre analyse : changer notre vision (en particulier élargir et nuancer la seule approche du taux de pauvreté monétaire) et mettre en oeuvre d'autres priorités d'action.

Deux annotations encore, essentielles.

La première concerne le rôle des CPAS. Les principes d'action sont ici relativement bien définis. La sécurité sociale et l'assistance sociale distribuent des revenus. Le revenu d'intégration sociale est différencié uniquement en fonction de la composition du ménage. Certes, les CPAS peuvent essayer de tenir compte d'autres réalités (par exemple des soins de santé très coûteux), mais ils le font alors sur fonds propres. Financièrement il leur est quasiment impossible de tenir compte de la cherté des loyers dans le secteur privé, sauf pour la garantie locative. Seule exception près : une intervention – remboursable ou pas – dans le premier loyer, dans un nombre limité de situations.

Sur base des constats qui précèdent, il faudrait redéfinir l'intervention de chaque acteur :

- le revenu d'intégration et les allocations familiales majorées devraient (plus ou mieux) tenir compte d'autres critères que la seule composition des ménages ; les aides en matière d'énergie devraient être intégrées dans les montants de base du revenu d'intégration (et des autres minima sociaux) ;
- les Régions devraient intervenir – directement ou indirectement – dans le coût des loyers et mettre sur pied un système simple, non stigmatisant, de tarification progressive de l'énergie (gaz et électricité) ;
- les Communautés devraient améliorer/recalibrer leurs interventions en matière d'enseignement, de garde des enfants, etc.
- les CPAS pourraient alors mieux se concentrer sur les réponses les plus adéquates à apporter aux nombreuses autres différences entre personnes en difficultés.

Seconde annotation. Il ne suffit pas de (re)définir des revenus minima ou des seuils d'intervention. Encore faut-il – dans le système social belge – indexer ces montants de manière appropriée. Hors, en période de plus forte augmentation tendancielle des loyers, des prix alimentaires et énergétiques, les indices belges, en particulier l'indice-santé, sous-estiment la perte de pouvoir d'achat des petits revenus. Un instrument spécifique s'impose peut-être en bas de l'échelle des revenus.