

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

Antoine Math : merci. Mon intervention portera sur les variétés d'approches fondées sur une approche participative.

L'étude commandée à l'IRES et au CREDOC par l'ONPES visait à l'élaboration pour la France de budgets de référence nécessaire pour mener une vie décente ou encore permettant non seulement de disposer de ressources suffisantes pour faire face aux nécessités de la vie quotidienne, se loger, se nourrir, se vêtir, mais aussi pour pouvoir participer à la vie sociale.

Il s'agissait de mettre en œuvre pour la première fois en France une approche participative consistant à associer étroitement les gens, les citoyens, à la définition des besoins pour chaque poste de consommation.

Or, en matière de niveau de vie ou de besoins, on dispose déjà de très nombreuses normes établies par les experts, par exemple les divers seuils de pauvreté, mais aussi les budgets standards normatifs, comme ceux de l'UNAF ou encore ceux construits depuis longtemps au Royaume-Uni, je pense aux travaux de Jonathan Bradshaw. La principale critique adressée à toutes ces normes, c'est justement leur caractère en général conventionnel et surtout leur absence de légitimité sociale, justement parce que ces normes sont décidées par les seuls experts, d'où l'idée d'établir des budgets par consensus en confrontant les points de vue des citoyens ordinaires au savoir plus codifié des experts. Il faut bien distinguer ces consensus de ce que sont des consensus d'opinion, c'est-à-dire réalisés à partir d'enquête ou de sondage, il s'agit ici de consensus éclairés par les savoirs des experts, mais surtout fondés sur une argumentation raisonnée sur les différents choix opérés, de façon similaire à une conférence de consensus.

L'ONPES a pris le parti de considérer que les citoyens étaient experts de leurs propres besoins, que si les experts patentés pouvaient avoir des avis importants sur les besoins des ménages, les citoyens sont les moins mauvais experts pour définir avec précision ces besoins.

L'idée part du constat que si le savoir codifié des experts est sans doute meilleur quand il s'agit de définir de façon générale et abstraite les besoins, dans leur dimension de base, universelle, à l'inverse, quand il s'agit de définir de façon très concrète et détaillée les biens et services nécessaires au quotidien, leur quantité, leur qualité, dans un contexte particulier et dans un cadre familial particulier, les citoyens disposaient d'un savoir et d'une expérience précieuse voire incontournable.

Pour pouvoir effectuer les choix méthodologiques les plus adaptés, l'IRES et le CREDOC ont décidé de s'appuyer sur les apports des approches théoriques, notamment les travaux de Ian Gough, et surtout de tirer les enseignements des

expériences étrangères de construction de budgets de référence s'appuyant sur des approches participatives.

Nous avons donc examiné la documentation relative à ces expériences, soumis un questionnaire détaillé aux chercheurs de six pays dans lesquels de tels travaux ont été réalisés, et nous avons eu des entretiens approfondis avec les équipes de recherche de quatre pays : Royaume-Uni, Irlande, Belgique, Pays-Bas. Le premier résultat de ces investigations, qui ont demandé un certain temps, c'est que derrière des similitudes, en particulier le fait que l'on consultait des groupes de citoyens, les méthodes s'avèrent très différentes. Les différences peuvent en partie être le reflet des contraintes de moyens disponibles pour mener ces travaux, mais elles sont surtout le reflet d'objectifs poursuivis qui peuvent être différents.

Il faut aussi noter que cette construction nécessite une multiplicité de choix pour déterminer les centaines de biens et services figurant dans le budget, et donc les travaux existants se caractérisent par une documentation volumineuse produite par les chercheurs, soucieux de rendre compte des multiples choix opérés de la façon la plus transparente possible.

On pourrait presque dire qu'il existe autant de méthodes et d'approches qu'il existe d'expériences menées. Cependant, on peut distinguer deux grandes catégories d'approches participatives, l'une correspond plutôt à ce qui a été suivi en Belgique et aux Pays-Bas, et l'autre plutôt au Royaume-Uni et en Irlande.

Je vais séparer les deux types d'approche en les distinguant de façon un peu schématique.

Le premier type d'approche a été suivi par les chercheurs aux Pays-Bas et en Belgique.

L'objectif principal y était de faire valider par les citoyens des normes de consommation établies par les experts, visant à déterminer des seuils de pauvreté. Aux Pays-Bas, il s'agissait de valider des budgets standards construits par un organisme de recherche et utilisés comme seuil de pauvreté dans le débat public, de vérifier qu'il était en cohérence avec ce que pensent les gens. L'objectif n'était pas de créer un nouveau repère, mais de valider les budgets établis par les experts dans le but de faire face à la critique qui leur était faite, celle de surestimer les biens et services nécessaires, donc le seuil de pauvreté. D'où la tension pesant sur les chercheurs néerlandais pour absolument aboutir à des paniers de biens et services, des budgets qui ne correspondent pas à des seuils trop élevés. En Belgique, la démarche était assez proche, il s'agissait de construire des mini-budgets pour permettre aux bureaux d'assistance sociale d'avoir des points de repère pour déterminer le montant des aides.

La méthode a consisté à donner un rôle prépondérant aux experts pour fixer le contenu des paniers de biens et services, avec des listes préétablies, où les citoyens doivent se prononcer sur leur caractère acceptable ou non. Les citoyens pouvaient amender ces listes mais à condition de disposer de bons arguments.

La priorité dans cette approche est donnée aux prescriptions des experts dans une approche clairement *top down*, d'autant plus que les citoyens occupaient en général des positions sociales assez basses.

Compte tenu de l'objectif en termes de pauvreté, il n'était pas demandé au groupe quels étaient les besoins d'une personne vivant dans le pays et caractérisée uniquement par son âge, son sexe et sa situation familiale, mais aussi en préjugant sa situation sociale : la personne dont les besoins nécessaires étaient estimés était supposée être pauvre ou travailleur pauvre ou au chômage, et se trouvait dans une situation de forte contrainte budgétaire. Et dès lors, lorsqu'il s'agit de citoyens consultés de remplir le panier de biens, ce choix n'est pas neutre car il oriente les participants en cohérence avec l'objectif suivi.

Les groupes étaient homogènes du point de vue de leur situation sociale, composés de personnes ayant des niveaux de vie faible, en cohérence avec l'idée qu'ils étaient experts de la pauvreté. Pour des raisons de moyens limités, par exemple aux Pays-Bas, les mêmes personnes ont en outre participé tout au long du processus.

Les groupes n'étaient en revanche pas forcément formés de personnes du même âge et/ou vivant dans les mêmes configurations familiales que celles pour lesquelles les besoins étaient examinés. Il pouvait être demandé à des retraités ou un célibataire de se prononcer sur les besoins d'un enfant en bas âge vivant avec ses deux parents.

Ces approches ont permis de remplir l'objectif poursuivi, de valider des normes de pauvreté déjà établies par des experts.

J'en viens au deuxième grand type d'approche, suivie au Royaume-Uni notamment.

L'objectif était différent, il était de déterminer pour différentes configurations familiales, un panier de biens et services, un budget de référence minimum, non seulement pour faire face aux nécessités de la vie quotidienne, se loger, se nourrir, mais aussi pour ne pas être exclus de la vie en société, pouvoir participer à la vie sociale. L'objectif était d'obtenir un nouveau repère dans le débat public, pouvant par exemple être mobilisé pour apprécier le niveau nécessaire du salaire minimum à travers la notion de *living wage*.

Dans cette approche, la priorité est donnée à l'expertise des citoyens consultés avec l'idée de parvenir à un consensus éclairé, éclairé par des avis ou informations apportées par des experts, mais le dernier mot revient toujours au groupe selon une approche plus participative davantage *bottom up*. Cette méthode est plus lourde, elle conduit à prévoir plusieurs étapes impliquant des allers-retours entre les groupes et les experts, elle demande davantage de moyens. Les groupes ont été renouvelés à chaque étape afin de faire reposer le consensus élaboré sur une base plus large qu'un seul groupe de 8 à 10 personnes.

L'objectif étant d'arriver à un panier de biens et services répondant aux besoins nécessaires d'une personne définie par son âge, son sexe et sa situation familiale, mais sans précision sur son statut social.

Les groupes regroupaient donc des situations sociales variées, incluant des personnes pauvres et non pauvres. Les groupes en revanche étaient homogènes du point de vue des caractéristiques d'âge, de situations familiales, de sexe. L'idée étant que des femmes d'âge actif vivant en couple sont les meilleures expertes des besoins d'une femme d'âge actif vivant en couple. Et qu'inversement, les retraités ne sont pas les meilleurs experts d'une famille avec des enfants en bas âge.

Ma conclusion sur ces expériences étrangères.

Le principal enseignement est qu'il convient de se départir du seul vocabulaire, puisque derrière un même terme, comme celui de budget de référence, existent des approches très différentes. Il n'existe pas de méthode meilleure dans l'absolu. Les différences de méthodes reflètent principalement des différences d'objectifs. L'important est donc de toujours expliciter les objectifs, afin de déterminer les choix méthodologiques les plus adéquats en fonction de ces objectifs. Dans l'étude de l'ONPES, de nombreux enseignements ont été tirés des expériences étrangères. Compte tenu des objectifs fixés par l'ONPES, notamment celui de considérer les citoyens comme experts de leurs besoins, l'approche retenue s'est beaucoup inspirée de l'expérience britannique. Ce qui va faire une bonne transition pour donner la parole à Donald Hirsch.

– Dominique Rousset : tout à fait.

Quand vous parlez de validation par les experts dans les approches néerlandaises ou belges, a-t-on assisté, dans ces expériences, à beaucoup d'invalidations par les groupes de citoyens ?

– Antoine Math : D'après les questionnaires et les entretiens que nous avons eus, la réponse était assez peu, mais ça pouvait arriver. Car dans ces expériences ce sont les experts qui fixaient et fournissaient une liste préétablie de biens et de services, et les groupes n'étaient pas toujours forcément en mesure de revenir beaucoup sur ces listes. Mais oui, ils les ont amendées.