

Quel budget minimum pour participer à la vie sociale ?

Principaux enseignements du colloque organisé par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) à Paris le 13 octobre 2015

Quels sont les besoins matériels et sociaux pour faire partie de la société aujourd'hui ? Comment y répondre ? À la suite de la publication de son dernier rapport sur les budgets de référence, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) a organisé le 13 octobre 2015 un colloque international dont l'objectif était double. Il s'agissait, d'une part, de comparer les méthodes d'élaboration de ces budgets en France et en Europe et, d'autre part, de présenter les résultats et les différents usages de ces budgets pour les acteurs de l'intervention sociale.

Le cadre théorique des budgets de référence

Le colloque s'est ouvert par une conférence inaugurale du professeur Ian Gough¹. Ian Gough et son collègue Len Doyal ont en effet publié au début des années 1990 une théorie des besoins humains² qui fournit le principal socle théorique sur lequel s'appuient nombre d'expériences de construction des budgets de référence, en France comme au niveau européen. Dans son intervention, Ian Gough a d'abord rappelé les principaux éléments de cette théorie. Celle-ci a pour principal objectif de déterminer les besoins universels qu'il est nécessaire de pouvoir satisfaire pour éviter d'être limité dans sa participation à la vie sociale. Pour atteindre cet objectif, cette théorie développe un « modèle » hiérarchisé des besoins. Au niveau le plus général, Ian Gough et Len Doyal identifient ainsi deux besoins fondamentaux (*fundamental needs*) : la santé et l'autonomie critique. Puis ils s'interrogent sur les caractéristiques des biens, des services et de toutes les ressources nécessaires pour améliorer la santé physique et l'autonomie humaine dans toutes les cultures et à toutes les époques. À l'issue de ce travail, qui s'est nourri de l'ensemble des connaissances scientifiques disponibles sur cette question, ils identifient onze besoins intermédiaires (*intermediate needs*) de portée universelle. Pour y répondre, les individus doivent pouvoir accéder à un certain nombre de biens, de services, d'activités et de relations humaines qui sont autant de moyens ou de « sources de satisfaction de ces besoins » (*need satisfiers*). À la différence des besoins fondamentaux ou intermédiaires, ces sources de satisfaction des besoins sont toujours relatives à une culture ou un contexte particulier. C'est la raison pour laquelle les auteurs n'en ont pas proposé de liste, puisque celle-ci aurait été contingente à une société ou une époque donnée. Ce modèle hiérarchisé des besoins est complété par une liste de « préconditions sociétales », c'est-à-dire d'institutions qui

¹ Professeur émérite à l'université de Bath et professeur associé au CASE (Centre for the Analysis of Social Exclusion) de la London School of Economics.

² Len Doyal et Ian Gough, *A Theory of Human Need*, Palgrave MacMillan, 1991.

rendent possible la satisfaction des besoins (la production, le travail rémunéré ou non, la reproduction et la famille).

C'est au niveau des « sources de satisfaction des besoins » que se situe de la façon la plus visible le point de jonction entre cette théorie des besoins humains et la construction des budgets de référence. L'objectif de ces derniers est en effet de dresser une liste des biens et services nécessaires pour participer à la vie sociale. L'intérêt de la démarche théorique est de relier explicitement ce niveau « élémentaire » d'appréhension des besoins à des dimensions plus universelles dont la définition s'appuie sur l'ensemble des connaissances scientifiques disponibles. L'autre intérêt plus concret de cette théorie est de proposer une méthode permettant d'identifier les sources élémentaires de satisfaction des besoins. Ce fut le second point majeur de l'intervention de Ian Gough. Pour identifier les sources de satisfaction des besoins et construire la liste des biens et services nécessaires pour participer à la vie sociale, Ian Gough a insisté sur la nécessité de développer une approche duelle réunissant deux formes de connaissance. D'une part, les savoirs codifiés des experts et scientifiques et, d'autre part, les savoirs d'expérience des citoyens. Mobiliser l'un de ces savoirs à l'exclusion de l'autre ne peut suffire. C'est sur la façon de mobiliser concrètement les deux formes de savoir que se différencient les expériences des budgets de référence. Cette question a notamment été évoquée lors de la première séquence du colloque (cf. infra). Auparavant, le secrétaire général de l'ONPES, Didier Gélot, a rappelé les raisons qui avaient motivé la démarche de l'ONPES.

Les objectifs et la démarche de l'ONPES

Si l'ONPES explore depuis de nombreuses années les diverses facettes de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ses travaux ont très rapidement mis en évidence le fait qu'il existait un continuum de situations entre les personnes pauvres – au sens statistiquement conventionnel de ce terme – et celles qui se situent juste au-dessus des seuils de pauvreté monétaire. D'où la nécessité de mieux connaître ces populations et les difficultés qu'elles peuvent rencontrer dans leur vie quotidienne. La construction de budgets de référence, en définissant un seuil minimum de participation à la vie sociale, fournit un repère permettant d'identifier ces populations fragiles qui risquent de basculer dans la pauvreté.

L'ONPES, par la variété des acteurs qui y sont représentés, a aussi favorisé la mise en œuvre d'une démarche innovante mêlant des aspects quantitatifs et qualitatifs qui permettent d'enrichir la connaissance des besoins des populations. Dans cette démarche, l'ONPES a aussi souhaité apporter un nouveau repère dans le débat public, notamment afin de dépasser le caractère conventionnel des indicateurs mobilisés jusqu'à présent dans l'analyse de la pauvreté. La démarche participative caractéristique des budgets de référence développés par l'ONPES répond à ce souci. Elle s'est aussi enrichie de la confrontation – indispensable comme l'a souligné Ian Gough – avec les savoirs et connaissances des experts dans un certain nombre de domaines.

Ce colloque international poursuivait plusieurs objectifs. Il s'agissait d'abord de s'inscrire dans le débat européen sur l'élaboration d'une méthode commune de construction de budgets de référence permettant de définir un « revenu minimum adéquat ». Le second objectif de la journée était de présenter et discuter les résultats des budgets de référence établis par l'ONPES et, de façon plus opérationnelle, de voir quels usages les acteurs de l'action sociale pouvaient faire de ces budgets pour mieux répondre aux besoins des populations qui, sans être nécessairement en situation de pauvreté, viennent solliciter des aides.

Les budgets de référence : un même vocable mais des réalités parfois très différentes

La discussion sur la méthodologie des budgets de référence a été introduite par Antoine Math, chercheur à l'IRES, qui s'est appuyé sur l'étude conduite par le CREDOC et l'IRES pour la construction des budgets de référence ONPES et, en particulier, sur le bilan qui avait été tiré d'un certain nombre d'expériences étrangères ayant élaboré des budgets de référence selon une méthode participative faisant intervenir des groupes de citoyens³. Le principal résultat de ce travail d'investigation méthodologique est que, derrière un même vocabulaire et des similitudes apparentes tenant notamment à l'organisation de groupes de consensus, les méthodologies développées pouvaient être très différentes. Ces différences peuvent être en partie le reflet de contraintes de moyens qui s'imposaient aux équipes de recherche, mais elles traduisent plus fondamentalement des différences dans l'objectif poursuivi à travers la construction de budgets de référence. De ce point de vue, il est possible de distinguer de façon schématique deux grandes catégories d'approche : d'un côté, celle suivie aux Pays-Bas et en partie en Belgique et, de l'autre, celle développée au Royaume-Uni et en Irlande.

Dans la première approche, l'objectif est de faire valider par les citoyens des normes de consommation établies par des experts et visant à déterminer des seuils de pauvreté. Cet objectif était tout à fait explicite dans le cas des Pays-Bas où les seuils de pauvreté étaient critiqués en raison de leur caractère prétendument trop élevé. La démarche était assez voisine en Belgique où il s'agissait de construire des mini-budgets permettant aux bureaux d'aide sociale d'avoir des points de repère pour déterminer le montant des aides. La démarche consiste, dans les deux cas, à présenter à des groupes de consensus des listes préétablies par des experts en demandant aux citoyens de se prononcer sur leur caractère acceptable ou non. Dans cette approche « *top down* », la priorité est donnée aux prescriptions des experts. Les cas types sur les besoins desquels les citoyens sont amenés à se prononcer sont socialement typés (travailleur à bas salaire, chômeur, personne en situation de pauvreté). Dans cette approche, il n'est pas demandé aux citoyens d'être des experts des besoins, mais des experts de la pauvreté.

Dans la seconde approche (Royaume-Uni, Irlande), l'objectif est différent. Il s'agit de produire des budgets minimums de référence permettant non seulement de faire face aux nécessités de la vie quotidienne, mais aussi de participer à la vie sociale. La priorité est donnée à l'expertise citoyenne dans une approche « *bottom up* » qui nécessite de prévoir des allers et retours entre les groupes de citoyens et les experts, ce qui rend la démarche plus lourde⁴. Les cas types sur les besoins desquels les citoyens sont amenés à se prononcer ne sont pas socialement typés et sont simplement définis par leur âge, leur sexe et leur situation familiale.

L'approche britannique : des citoyens « experts des besoins »

L'approche retenue par l'ONPES s'est très largement inspirée de celle des chercheurs britanniques qui ont mené des travaux pionniers dans ce domaine. Donald Hirsch⁵ a présenté la méthodologie de ces travaux. Ces derniers ont été développés sur la base de deux principes. Premier principe : un

³ Ce bilan a reposé sur une analyse de la bibliographie existante, laquelle a fourni la matière à un questionnaire détaillé soumis à six équipes étrangères. L'examen des réponses à ce questionnaire a ensuite débouché sur des entretiens directs avec les équipes de recherche de quatre pays.

⁴ Les paniers de biens et services font l'objet d'un triple examen par des groupes de consensus différents.

⁵ Center for Research on Social Policy (CRSP), université de Loughborough.

niveau de vie adéquat dépend de bien plus que de la seule satisfaction des besoins matériels les plus élémentaires, car il est nécessaire de considérer aussi les besoins sociaux. C'est ce qui a conduit les chercheurs britanniques à expliciter leur objectif sous la formule suivante proche de celle de l'ONPES : « pouvoir faire pleinement partie de la société ». Le second principe est que ce sont les membres de la société qui sont les mieux placés pour définir ce qui est nécessaire pour pouvoir participer pleinement à celle-ci. Dans cette approche, les citoyens sont considérés comme les premiers experts des besoins. Cette position est motivée par deux raisons. D'abord, parce que le niveau de vie minimum acceptable est toujours directement lié aux conditions concrètes d'existence qui caractérisent, à une époque donnée, une société donnée. Ensuite, parce qu'il n'est pas possible de définir ces besoins à travers le constat de normes ou des standards de consommation qui sont largement contraints par la distribution des revenus.

La démarche consiste à réunir des groupes de citoyens pour construire un consensus sur ce qui est nécessaire, au minimum aujourd'hui, pour participer à la société. La discussion porte sur les besoins et non les désirs, une distinction très importante reprise des travaux de Doyal et Gough. Les décisions des groupes sont éclairées par certains avis d'experts.

Les premières études réalisées au Royaume-Uni ont débuté en 2008. Les résultats sont actualisés chaque année en fonction des variations de prix. Tous les deux ans, les paniers de biens et services sont à nouveau soumis à des groupes de consensus pour vérifier que ces normes sont toujours valides et acceptées et prendre en compte d'éventuels changements. Tous les cinq ou six ans, le processus complet est renouvelé avec de nouveaux groupes de consensus.

Au Royaume-Uni, les résultats de ces « Budgets minimum standards » sont confrontés aux évolutions réelles des revenus des ménages. Ils sont aussi mobilisés par les associations caritatives comme référence pour déterminer le niveau des aides ou pour évaluer le niveau des prestations sociales qui apparaissent souvent, aujourd'hui, inadéquates. Certaines catégories ne reçoivent ainsi que la moitié de ce dont elles auraient besoin. Enfin, ces budgets de référence sont aussi utilisés pour nourrir le débat public sur le niveau adéquat des salaires (*living wage*).

L'expérimentation européenne : le rôle central des « experts »

Dans son intervention, Bérénice Storms⁶ a présenté le projet financé par la Commission européenne. Cette étude s'inspire formellement du cadre théorique défini par la théorie des besoins humains de Doyal et Gough, même si la liste des besoins intermédiaires retenus s'éloigne assez sensiblement de celle définie par les deux auteurs. L'objectif est d'identifier quelles sont les ressources minimales pour « participer de façon adéquate à la société ». Les budgets de référence sont établis pour des individus supposés être bien informés, en bonne santé et habitant dans les villes capitales des États membres de l'Union européenne. Ils ont été établis essentiellement pour les budgets alimentaires.

Le principal objectif de ce projet est de proposer des budgets de référence aussi comparables que possible entre les États membres de l'Union européenne. Pour y parvenir, le projet a développé une méthodologie qui tente de maximiser cette comparabilité sous deux aspects : la comparabilité procédurale et la comparabilité substantielle. La comparabilité procédurale désigne le fait que les mêmes procédures sont mises en œuvre pour appréhender un phénomène dans diverses situations ou contextes (dans différents pays, à différentes périodes). La comparabilité substantielle est définie comme une situation où les besoins pour la participation à la vie sociale sont satisfaits au même

⁶ Université d'Anvers, Herman Deleeck Center for social policy.

degré au niveau des budgets de référence. Bérénice Storms a souligné que cette comparabilité substantive nécessitait des efforts considérables pour collecter des données qui ne sont pas toujours disponibles.

Le travail mené à l'échelle européenne s'est organisé en six phases : l'élaboration par les coordinateurs scientifiques d'un manuel pour mettre au point un panier de denrées alimentaires, la déclinaison par les équipes nationales de ce panier alimentaire pays par pays, puis la discussion par des groupes de citoyens de l'acceptabilité du panier ainsi défini. À l'issue de ces discussions, les équipes de recherche ont préparé les paniers alimentaires qui ont ensuite été finalisés par l'équipe de coordination avant la rédaction des rapports nationaux définitifs.

Sur cette base, les paniers alimentaires ont été établis selon quatre critères : le panier alimentaire pour être en bonne santé ; les besoins nécessaires pour permettre le minimum d'activité physique considéré comme nécessaire ; les équipements nécessaires (évalués en équivalent budget mensuel) pour la préparation des repas ; la fonction sociale liée aux besoins alimentaires.

Les résultats ont pour le moment été publiés pour une petite moitié de pays (12 sur 26). Les premiers éléments de comparaison montrent que les principales différences entre pays portent sur les besoins alimentaires liés à l'activité physique, d'une part, et aux fonctions sociales, d'autre part. Les différences entre pays sur les budgets alimentaires sont aussi bien plus faibles que celles observées sur le niveau de vie médian. Enfin, le niveau des aides sociales apparaît très inadéquat dans de nombreux pays. Par exemple, le budget alimentaire dépasse le niveau des aides sociales en Hongrie, en Lituanie, au Portugal et en Roumanie.

Points communs et divergences

Dans notre intervention sur ce que sont les budgets de référence en France, un certain nombre de points communs entre les deux approches précédentes et l'expérience française ont été soulignés. Le premier point commun est que les budgets de référence britanniques, européens et français poursuivent tous la même finalité, à savoir, définir un budget minimum pour participer à la vie sociale, et non définir ou faire valider un seuil de pauvreté. Les deux objectifs sont loin de se confondre : le premier – participer à la vie sociale – définit un seuil au-dessus duquel les individus ont une chance raisonnable de pouvoir effectivement participer à la vie sociale et tenir divers rôles sociaux ; le second définit un seuil au-dessous duquel le risque est grand pour les individus de connaître des privations. Les enquêtes montrent que selon la façon de définir l'objectif, les réponses peuvent être très différentes. Cette distinction a aussi d'importantes implications méthodologiques.

Le second point commun, souligné par l'intervention de Ian Gough, porte sur la nécessité de tirer le meilleur parti des diverses expertises existantes et, plus précisément des savoirs d'expérience des citoyens, mais aussi des savoirs codifiés des experts. Les expériences britannique et française, d'une part, et européenne, d'autre part, divergent en revanche sur la façon de mobiliser ces deux formes de savoirs. Dans l'approche européenne, ce sont les savoirs d'experts qui sont privilégiés, les groupes de citoyens étant conviés à examiner, en une seule étape, des paniers de biens et services préétablis par les équipes de recherche. Les démarches britannique et française adoptent une démarche inverse beaucoup plus exigeante. Les paniers de biens et services font l'objet d'un triple examen par les groupes de consensus, dans un processus qui croise des expériences de plus en plus larges et générales. Cette démarche repose sur le constat que la pertinence des savoirs codifiés des experts et des savoirs d'expérience des citoyens varie selon le degré de généralité auquel on considère les besoins. Au niveau le plus général et abstrait, les savoirs codifiés des experts sont les plus pertinents.

En revanche, au niveau le plus concret des biens et services élémentaires qui composent les paniers des budgets de référence, les savoirs d'expérience ont davantage de pertinence. Dans la mesure où la construction des budgets de référence part précisément de la définition de ces paniers de biens et services élémentaires, les démarches britannique et française privilégient l'expression des citoyens, dans un processus itératif où ces choix sont confrontés aux remarques des experts. Tout au long de ce processus, diverses techniques sont mises en œuvre pour s'assurer que les choix des groupes de consensus se limitent bien à des besoins minimums⁷.

Le point de vue des personnes pauvres ou précaires

La présentation des résultats par le CREDOC a été suivie des interventions de Gabrielle Bortolozzo (GB) et Sarah Kebir (SK), membres du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) représentant le 8^e collège, celui des personnes en situation de pauvreté ou de précarité⁸. Plusieurs constats ressortent de ces interventions.

Premier constat : les personnes en situation de pauvreté ou de précarité disposent de ressources bien inférieures aux montants des budgets de référence : « Quand on voit le budget de référence et qu'on le compare au RSA, on se dit que la marge est vraiment énorme. Le manque est vraiment énorme » (GB). « On parle souvent du reste à vivre, mais c'est ça en fait, il ne me reste pas » (SK). Dans cette situation, il est donc très difficile, voire impossible de participer effectivement à la vie sociale et de satisfaire des besoins qui sont éprouvés comme une nécessité : « Nos nécessaires, ce sont les mêmes que celles de tout le monde, il ne faut pas rêver non plus » (GB). Il en résulte des restrictions qui affectent tous les domaines de consommation, plongeant les personnes dans un dilemme permanent pour effectuer des arbitrages entre la satisfaction de ces divers besoins. Comme le souligne une des intervenantes, « J'ai une allocation, mais j'ai l'impression qu'on me la vole. Car à peine elle rentre, il y a un vide » (SK). À cet égard, les personnes pauvres ou précaires n'identifient pas de besoin qui serait « prioritaire » et revendiquent la liberté d'arbitrer selon leurs propres critères entre ces besoins.

Comment faire pour vivre alors qu'on n'en a pas les moyens ? Les personnes pauvres ou précaires développent à cet effet diverses stratégies. Il y a les astuces et le « système D » qui permettent de minimiser certains coûts, que ce soit en faisant « les fins de marché » ou, pour certaines, en réalisant soi-même ses vêtements. La recherche des aides, que ce soit auprès des bureaux d'aide sociale ou d'associations, mobilise beaucoup d'énergie et nécessite souvent de se conformer à l'image que la société attend des personnes qui sont dans la nécessité. Dans la mesure où ces aides sont très variables selon les communes, les participantes ont souligné les disparités importantes qui peuvent exister selon le lieu de résidence. Le recours aux solidarités de l'entourage familial ou amical peut procurer une aide qui est non seulement matérielle mais aussi morale.

Pour les dépenses irrégulières (soins dentaires, remplacement d'un équipement), le recours au crédit est quasi obligé pour étaler dans le temps une dépense trop importante. Cette dernière difficulté surgit de façon encore plus nette lorsque les personnes quittent un foyer d'hébergement pour s'installer dans un logement autonome. Aux charges de logement s'ajoutent en effet d'autres frais

⁷ Pierre Concialdi, « Les budgets de référence : un nouveau repère dans le débat social », *La Revue de l'IRE*, 2014/3, n°82, pages 3-36.

⁸ Les membres de ce collège sont accompagnés par des associations et échangent au sein de groupes d'appui locaux composés d'autres personnes accompagnées par ces associations sur les divers sujets traités par le CNLE. Ces divers groupes d'appui ont organisé avant la conférence de l'ONPES un échange sur les budgets de référence et leurs réflexions ont ensuite été partagées au cours d'une réunion qui s'est tenue à Paris.

nouveaux si bien que, même avec un revenu plus élevé, le « reste à vivre » apparaît plus faible qu'auparavant, d'où un sentiment d'appauvrissement.

Enfin, les intervenantes ont rappelé que les difficultés vécues par les personnes pauvres ou précaires ne sont pas que matérielles. Ne pas pouvoir participer à la vie sociale peut nourrir un sentiment d'infériorité ou d'exclusion et, finalement, conduire à s'interroger sur ce que l'on mérite dans une société qui ne donne pas à tous ses membres les moyens de pleinement participer à la vie sociale.

Entre pauvreté et précarité : des contraintes de même nature

Ces observations ont été suivies par une analyse de la DREES présentée par Magda Tomasini qui s'est intéressée aux restrictions qui pèsent sur les ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté en comparaison de la situation des ménages modestes qui se situent au-dessus de ce seuil sans pour autant atteindre le niveau des budgets de référence⁹. Dans l'ensemble, les résultats de cette étude montrent que les ménages pauvres subissent logiquement davantage de restrictions que les ménages modestes. Par exemple, plus de 60 % des ménages pauvres ne peuvent se payer une semaine de vacances ni remplacer des meubles usagés, alors que cette proportion est de 40 % pour les ménages modestes.

En revanche, les deux populations ressentent des privations de même nature, qui concernent aussi le renouvellement des vêtements, ou bien des difficultés de logement, notamment pour se chauffer. Les retards de paiement sont aussi fréquents pour les ménages pauvres que pour les ménages modestes avec, dans les deux cas, des difficultés à boucler les fins de mois qui sont très fortement ressenties par les ménages pauvres et un peu moins, mais de façon tout de même très significative¹⁰, par les ménages modestes. La principale différence entre les deux populations réside dans la capacité à faire face à des imprévus, les ménages pauvres n'ayant très souvent que peu de réserves financières, alors que les ménages modestes disposent plus souvent – dans 80 % des cas – d'un « bas de laine » permettant de faire face à des difficultés budgétaires.

Face à ces restrictions, les arbitrages des ménages ne portent pas sur les mêmes postes de consommation selon la position dans le cycle de vie. L'âge des ménages semble être à cet égard un critère discriminant. Les retards de paiement, l'endettement ou le recours aux découverts bancaires concernent davantage les jeunes, tandis que les personnes âgées se restreignent plutôt sur les vacances et les cadeaux et éprouvent davantage de difficultés à se chauffer.

La proximité entre les ménages pauvres et modestes en ce qui concerne la nature des restrictions n'est finalement guère surprenante dans la mesure où l'on observe des allers-retours assez fréquents entre ces deux catégories de ménages.

Les usages des budgets de référence

La dernière séquence du colloque portait sur les usages des budgets de référence. Elle a été nourrie par les contributions de Myriam Bobbio pour l'UNAF (Union nationale des associations familiales) et de Benoît Calmels, directeur général de l'UNCCAS (Union nationale des centres communaux d'action sociale).

⁹ Ce seuil correspond approximativement au quatrième décile de la distribution des niveaux de vie.

¹⁰ Un peu moins de 30 % des ménages modestes ressentent des difficultés à boucler les fins de mois.

L'UNAF s'est dotée de longue date d'un outil pour évaluer le coût de la vie pour les familles. Après l'échec des négociations tenues dans le cadre de la commission supérieure des conventions collectives chargée d'établir le SMIG, l'UNAF a entrepris la construction des budgets types à partir de 1952 et a progressivement élargi le champ des familles types couvertes par cet indicateur. Les normes sur lesquelles s'appuient ces budgets types ont évolué au fil des années pour tenir compte de l'évolution des besoins et des comportements de consommation. La dernière révision des normes a été effectuée en 2012.

Si l'objectif des budgets types de l'UNAF est analogue à celui des budgets de référence de l'ONPES, à savoir définir un minimum de vie décent, la méthodologie est différente. Pour construire ces budgets types, l'UNAF s'appuie sur quatre sources de normes. Il y a d'abord les recommandations scientifiques (alimentation) et les dispositions réglementaires (par exemple pour la surface des logements). En l'absence de recommandations scientifiques ou de dispositions réglementaires, l'UNAF propose ses propres préconisations et s'appuie aussi, pour certains postes sur des données d'enquête. À la différence des budgets de référence de l'ONPES, le contenu de ces budgets types n'est pas soumis à un examen de la part des citoyens. Avec la construction de ces budgets types, l'UNAF poursuit un triple objectif : proposer un repère de minimum de vie décent, pouvoir suivre l'évolution de ce repère dans le temps et évaluer la compensation des charges familiales.

En dépit de méthodologies différentes, les premiers éléments de comparaison entre les budgets types de l'UNAF et les budgets de référence de l'ONPES montrent que les résultats sont globalement voisins, les budgets ONPES étant légèrement supérieurs à ceux de l'UNAF, d'environ 4 % à 13 % selon les types de famille pour un logement en parc social. Une analyse plus approfondie, poste par poste, montre cependant que cet écart n'est pas systématique : le budget alimentation de l'UNAF apparaît, par exemple, supérieur à celui des budgets ONPES.

Ces budgets types permettent d'outiller les décisions juridiques, notamment pour les couples en instance de séparation. Dans ce cas, ils fournissent un repère permettant d'évaluer les besoins et de fixer le montant de la pension alimentaire, ou bien de réviser le montant de la pension alimentaire quand les enfants grandissent. Ils sont aussi utiles aux représentants familiaux qui siègent dans diverses commissions (logement, surendettement, attribution d'aides). Ils sont aussi un repère pour l'accompagnement dans la gestion du budget familial, que ce soit directement pour les familles, ou pour les travailleurs sociaux et les conseillers en économie sociale et familiale. Enfin, ces budgets types permettent de nourrir les avis de l'UNAF sur certaines politiques publiques. Ils sont ainsi régulièrement utilisés pour évaluer l'adéquation des prestations familiales et ils ont aussi, plus ponctuellement, permis de chiffrer l'impact d'une hausse du taux de TVA sur les budgets des familles.

L'intervention de Benoît Calmels a pointé les apports que les budgets de référence pouvaient avoir pour les CCAS. À cet égard, deux éléments ont été soulignés. Premièrement, les budgets de référence fournissent un nouvel outil au service des agents et des élus pour l'attribution des aides sociales. Comment les attribuer ? Dans quels domaines ? Telles sont les questions que se posent les CCAS et pour lesquelles les budgets de référence peuvent être utiles pour affiner les diagnostics et les critères. Les budgets de référence peuvent aussi être très utiles dans la mesure où ils objectivent les besoins des ménages ce qui peut contribuer à changer la perception de la société sur les ménages pauvres et précaires, en donnant une légitimité sociale à certains besoins qui sont parfois considérés comme « superflus ».

Le second volet de l'intervention du directeur général de l'UNCCAS a porté sur les apports des CCAS dans la connaissance des besoins. Depuis 20 ans, les CCAS ont en effet l'obligation de réaliser un

document annuel qui dresse un état des lieux de la situation sociale des territoires (ABS ou analyse des besoins sociaux). Cette analyse des besoins sociaux, dont le gouvernement a décidé de supprimer l'obligation annuelle lors du comité interministériel aux ruralités le 14 septembre dernier, aurait pu utilement être confrontée aux besoins identifiés par les budgets de référence de l'ONPES.

Pierre Concialdi, chercheur à l'IRES