



Paris, le 15 décembre 2014

Contribution du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) au rapport de l'Onpes sur les budgets de référence

A la demande de l'Onpes, le CNLE a constitué un groupe de travail pour prendre connaissance des travaux menés par l'observatoire sur : « Les budgets de référence, une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale ». La réflexion sur les enjeux de cet outil se traduit par cette contribution du CNLE qui avance des propositions sur les prolongements possibles et l'utilisation politique et sociale que l'on pourrait envisager pour les budgets de référence.

A. Du rapport du CNLE sur les moyens convenables d'existence au rapport de l'ONPES sur les budgets de référence

Le CNLE souligne l'importance du lien entre les budgets de référence et le travail qu'il a mené en 2012 sur le « reste pour vivre »¹. **Ces deux concepts sont en effet très complémentaires.** Ils portent tous deux sur l'étude des budgets des ménages à des fins de réflexion sur les politiques sociales.

Le rapport du CNLE pointait l'urgence d'améliorer la situation des ménages les plus modestes. Il montrait **la difficulté croissante qu'ont certains de nos concitoyens à faire face à leurs dépenses incompressibles** (logement, énergie, transport...) et les privations intolérables ou situations de surendettement que ces écarts peuvent engendrer. Ce faisant, il dénonçait la stigmatisation des personnes vivant sous le seuil de pauvreté et un certain discours sur les "bénéficiaires" de l'Etat-providence.

Après ce premier état des lieux et les questionnements soulevés par le CNLE sur les budgets des ménages, il était **indispensable de poursuivre le travail en mettant en œuvre une démarche plus systématique.** C'est pourquoi, la première recommandation du rapport du CNLE était de « *construire des budgets de référence pour mieux définir les moyens convenables d'existence*² ». Dans un deuxième temps, le conseil considérait qu'il faudrait « *aboutir rapidement à une meilleure connaissance et une plus grande compréhension de ce que pourrait être une notion de « revenu minimum décent » partagée par tous*³ ».

¹ CNLE, *Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence. Analyse établie autour du concept de « reste à vivre »*, Ministère des affaires sociales et de la santé, Paris, juin 2012.

² *Ibid*, p. 55.

³ *Ibid*, p. 65.

B. Les apports de l'étude de l'Onpes sur les budgets de référence

Le CNLE tient d'abord à souligner deux grandes qualités de l'étude menée par le Credoc et l'Ires⁴ pour le compte de l'Onpes :

- **L'expérimentation d'une démarche participative** qui s'appuie sur des groupes de consensus, constitués de personnes appartenant à différentes catégories de la société française et auxquels les personnes en situation de pauvreté participent à égalité avec d'autres. Ces personnes ont été reconnues « expertes des besoins pour la participation effective à la vie sociale », et c'est le recueil de cette expertise spécifique conjuguée avec l'expertise scientifique qui a permis d'élaborer les budgets de référence.
- **La rigueur et la minutie de la construction et du calcul des budgets de référence**, dans lesquels sont détaillés les moindres biens/services nécessaires à la satisfaction des besoins du ménage et de chaque personne le composant, de l'habillement à la vaisselle et à l'équipement, en passant par les activités culturelles ou les vacances.

Il est rassurant de constater que la méthodologie adoptée par cette étude a permis de dégager des niveaux de budgets de référence qui rejoignent à peu près ceux d'autres travaux connus en France⁵. Mais cette démarche de construction de budgets de référence rejoint aussi - quoique par une méthode différente - la démarche proposée par la Commission européenne à l'ensemble des États membres dans le cadre du projet *European Minimum Income Network* (Emin). L'ensemble de ces travaux met en évidence que le logement et le transport constituent la part majeure des budgets des ménages. Ces travaux permettent aussi de **prendre en compte la pauvreté tant sociale que culturelle que peut engendrer la pauvreté monétaire**.

L'étude française menée par le Credoc et l'Ires présente certes certaines limites et le CNLE salue les précautions des auteurs et la grande honnêteté dont fait preuve l'Onpes dans son rapport. Il faut en particulier souligner que les budgets de référence constituent un chiffrage estimatif de la satisfaction des besoins au prix du marché, **une approche strictement monétarisée de tous les besoins**, à laquelle les acteurs du champ social ne peuvent se limiter pour une compréhension fine des conditions de vie réelles des ménages... Ces budgets de référence traduisent de manière chiffrée un « panier de biens et services » jugé nécessaire pour mener une vie convenable, « normale », par rapport à la société actuelle. Or nous savons qu'il existe d'autres manières de satisfaire ces besoins que de recourir au marché, en particulier par le biais de certains services publics mais aussi en ayant recours à l'entraide et aux solidarités (familiales, de voisinage, associatives) et à des stratégies d'évitement des privations ou **stratégies de contournement et de débrouille** (troc, micro-entreprises, activités illégales...).

C. Quels usages le CNLE entrevoit-il pour cet outil ?

Pour le CNLE, il y aurait plusieurs pistes possibles pour l'utilisation des budgets de référence : ils pourraient avoir un rôle d'indicateur, d'argument pour la revalorisation des revenus les plus faibles, et un usage symbolique. Il faut dans le même temps rester vigilant à des effets pervers potentiels.

1. Les budgets de référence, un indicateur d'inclusion sociale

Pour l'Onpes, ces budgets ne sont pas conçus comme un indicateur de pauvreté des ménages mais plutôt comme **un indicateur de leur inclusion sociale**, ce qui fait référence au contexte européen et aux injonctions poussant à mener ces travaux⁶. Dans ce sens, le CNLE pourrait proposer que la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté exploite ces initiatives et s'efforce de promouvoir ce nouvel indicateur.

⁴ Ires : Institut de recherches économiques et sociales.

⁵ Citons en particulier les « budgets-type » de l'Union nationale des associations familiales (Unaf), l'analyse des budgets des ménages accueillis par le Secours catholique, l'enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie des ménages menée par l'Insee, le baromètre de la Drees sur l'évolution de l'opinion des Français à l'égard de la santé, de la protection sociale et des inégalités sociales...

⁶ Elia Perennes, Note de la Mission analyse, synthèse et prospective (MASSP) de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), *Le concept de « revenu minimum décent » en France et en Europe : contexte, enjeux, méthodes*, octobre 2014, p. 2 à 4.

En tant que nouveaux repères, ces budgets de référence peuvent être utilisés par tous les acteurs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (pouvoirs publics, associations, monde économique...) **pour mieux analyser l'écart entre les besoins des personnes accueillies et leur couverture afin d'adapter les réponses apportées.**

2. Les budgets de référence, un argument scientifique pour réévaluer les niveaux du Smic, des minima sociaux, adapter les aides et les services publics...

Cet « indicateur d'inclusion sociale » peut être comparé aux minimas sociaux et aux différentes prestations sociales afin de voir s'ils permettent aux ménages concernés de se rapprocher d'un niveau de vie décent. Les budgets de référence **questionnent alors le sens même des minima sociaux**. Ceux-ci sont en effet révisés avec la crainte constante de constituer une dés-incitation au travail et non avec le souci d'en faire un véritable instrument d'inclusion sociale - ce qui amène leur maintien à un niveau inférieur (voire très inférieur, selon le minima social) par rapport au seuil de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian...

En défendant le principe que ces allocations et prestations devraient aider un ménage à se rapprocher du niveau de son budget de référence, le CNLE considère que cet outil pourra constituer **un argument de poids sur lequel les plaidoyers pourront s'appuyer pour négocier avec les pouvoirs publics** les demandes de revalorisation des ressources dont disposent les ménages les plus modestes⁷.

Les budgets de référence permettront aussi d'enjoindre les autorités à prendre en compte **l'offre et le coût des services publics pour l'usager** (le « reste à charge » sur les différents tarifs), ainsi que l'importance de certains surcoûts de services essentiels pour les usagers les plus précaires (effets de « double-peine »⁸). Ils permettront de plaider pour la gratuité et/ou la généralisation de services publics plus performants, mieux adaptés, à des tarifs progressifs...

Dans le monde de l'entreprise, les budgets de référence peuvent constituer un nouveau critère permettant de moduler les **aides aux salariés**, notamment en procurant des services supplémentaires pour assurer une vie décente aux travailleurs pauvres (en temps partiels contraints, en contrats précaires...) ainsi qu'à ceux qui perçoivent le Smic. Cela peut passer par des **accords d'entreprise** pour le logement, la prise en charge de la complémentaire santé, l'aide aux transports et à la garde d'enfants, les chèques-vacances, les chèques-déjeuners...

Pourvoir aux revenus des ménages pour qu'ils disposent du montant monétaire de leur budget de référence ou pourvoir à la couverture des besoins entrant dans la composition de ce budget de référence peut également passer par d'autres mesures politiques que le CNLE réclame dans son rapport sur les moyens convenables d'existence⁹ et dans nombre des avis qu'il a publiés¹⁰. Signalons à titre d'exemple :

- l'ouverture systématique des droits à la CMU et la CMU-C pour tous les ménages dont les ressources se situent sous le seuil de pauvreté à 60 % ;
- revoir la règle d'attribution des prestations sociales lorsqu'elle prend pour référence les revenus de l'année N-2, laissant sans secours des ménages en détresse.

3. Un argument de poids pour réfuter les clichés sur l'assistanat et « l'enrichissement des assistés »...

Le CNLE est également attentif à l'usage symbolique qui peut être fait des budgets de référence : ils peuvent sans doute avoir un apport intéressant dans ce domaine. En effet, les budgets de référence constituent **un rempart psychologique pour contrer l'idée de l'assistanat**. A partir de cet indicateur de besoins de consommation pour « une vie normale », on peut montrer que les minimas sociaux se situent bien en-deçà. D'autant que les budgets de référence reflètent un consensus construit entre des personnes représentatives de toute la société française, et pas seulement l'avis de personnes en situation de pauvreté.

⁷ A titre d'exemple, en 2012, les travaux publiés par le CNLE sur le « reste pour vivre » ont amené le gouvernement à prendre la mesure de la baisse du pouvoir d'achat des allocataires du RSA et à adopter des mesures pour sa réévaluation de +10 % en cinq ans.

⁸ *Ibid*, p. 136-138.

⁹ Voir chapitre « Recommandations », *Ibid*, pages 55 à 63.

¹⁰ <http://www.cnle.gouv.fr/Les-avis-du-CNLE.html>

4. *Le CNLE s'inquiète cependant de certains dérapages potentiels dans l'utilisation des budgets de référence*

Chaque ménage va forcément chercher à se situer par rapport au budget de référence qui lui correspond, mais il pourrait aussi être « classé » par rapport à cette norme, ce qui peut mener à des situations paradoxales ou des effets indésirables. Par exemple, dans les négociations salariales, on peut faire valoir qu'il suffit de tel niveau de revenus pour faire vivre une personne seule ou une famille pour limiter les évolutions de salaire... Dans certains pays, les budgets de référence sont utilisés par les banques pour apprécier la capacité de remboursement de leurs crédeurs. Les banques pourraient alors choisir de ne pas attribuer de crédit à certaines personnes parce que leur revenu est inférieur au budget de référence.

D. Comment prolonger ces travaux ?

1. *Le CNLE engage l'Onpes à poursuivre la déclinaison territoriale et à suivre l'évolution dans le temps des budgets de référence*

Le travail de l'Onpes sur les budgets de référence porte dans un premier temps sur un échantillon limité géographiquement qui rend compte d'une certaine moyenne des besoins, représentative des habitants de villes moyennes. Ils n'ont pas tout à fait les mêmes besoins que des ménages vivant à la campagne ou dans les grandes métropoles. Il est donc important que l'Onpes poursuive comme prévu ce travail sur **d'autres configurations territoriales**. Cela permettrait notamment de saisir l'importance des variations territoriales des dépenses de logement, de transport...

Le CNLE souhaiterait également que **ces budgets soient réactualisés assez souvent** pour permettre de saisir les variations et les évolutions des postes de dépense dans le temps.

2. *Le CNLE souhaite que soient mieux étudiées les privations et les stratégies de contournement de dépenses*

Le CNLE estime qu'il serait intéressant de poursuivre la réflexion par des études qualitatives pour savoir comment les personnes dont les revenus n'atteignent pas le niveau de leur budget de référence aménagent leurs besoins et leurs ressources pour gérer leur budget réel. Autrement dit, il faudrait chercher à comprendre quelles dépenses sont sacrifiées à l'issue d'arbitrages entre différents besoins, mais également quelles stratégies d'évitement de privations sont mises en œuvre : initiatives économiques, débrouillardise et ressources personnelles (système D), aides apportées par le voisinage ou par la famille... Cela peut permettre d'**explorer de nouvelles voies de médiation et d'intervention sociale**, par exemple en cherchant à voir comment on peut soutenir ces stratégies.

Un tel prolongement des budgets de référence pourrait être une matière de travail pour les CCAS : permettre aux personnes accompagnées de partager des stratégies de contournement possibles constituerait, d'une certaine manière, **un usage collectif de cet outil**.

3. *Travailler à réduire le « non-recours » qui affecte le montant des ressources des ménages*

Le CNLE souhaite qu'à la lumière des travaux de l'Onpes des études complémentaires soient poursuivies pour mieux étudier l'impact des politiques sociales sur les budgets des ménages les plus fragiles, et aussi pour cerner **l'impact du non-recours aux droits et aux services sur le budget de ces ménages**. Le non-recours représente un déficit dans le budget du ménage, qui laisse une brèche dans la couverture des besoins et ne peut que creuser l'écart avec le budget de référence...

Le CNLE demande à l'Etat des moyens renforcés pour la lutte contre le non-recours aux droits sociaux et accueille avec satisfaction le développement du « simulateur des droits » qui devrait prochainement permettre à chaque citoyen d'établir une étude rapide de sa situation pour savoir quelles démarches il peut engager pour obtenir les aides auxquelles il a droit.