

RÉ- SOLUTIONS

POUR UN MONDE JUSTE
ET FRATERNEL

SUPPLÉMENT AU JOURNAL MESSAGES N° 769 - FÉVRIER 2025

COMPRENDRE

FAUT-IL REPENSER LA PAUVRETÉ ?

EXPLORER

LES INVISIBLES
DE CALAIS

INNOVER

ACCUEIL : LE CHOIX
DE LA NON MIXITÉ



Secours
Catholique
Caritas France



ÉLODIE PÉRIOT / SCSF

ÉDITORIAL

MIEUX (RE)CONNAÎTRE LA PAUVRETÉ

PAR **MATHILDE NUGUE** RESPONSABLE DU DÉPARTEMENT ANALYSE DES PAUVRETÉS ET DES TERRITOIRES AU SECOURS CATHOLIQUE - CARITAS FRANCE

“

LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ DOIT ÊTRE AU CŒUR DE L'ACTION PUBLIQUE, ET LA RECONNAISSANCE DE L'ENSEMBLE DE SES FORMES DOIT ÊTRE LA PREMIÈRE ÉTAPE POUR EN VENIR À BOUT.

”

Si la pauvreté n'est pas une nouveauté, elle s'est en revanche, ces dernières années, installée, aggravée et intensifiée. En France, avec un taux de pauvreté de 14,4 % en 2022, 9,1 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté établi à 1 216 euros par mois (pour une personne). Mais en réalité, la pauvreté touche une part bien plus grande de la population. Car appréhender ce phénomène uniquement d'un point de vue monétaire revient à n'envisager que la face émergée de l'iceberg. De fait, la pauvreté est bien plus complexe. Elle englobe tout un ensemble de privations, qu'elles soient matérielles, sociales, ou encore d'accès aux droits, à la culture ou à l'éducation. En outre, elle touche des personnes de toutes générations et de tous horizons.

Le Secours Catholique en fait le constat chaque année avec son rapport annuel « État de la pauvreté en France », réalisé à partir du vécu des personnes rencontrées quotidiennement par l'association. La pauvreté est un phénomène pluriel, multidimensionnel et parfois invisible. Elle nécessite une évaluation fine prenant en compte non seulement les ressources monétaires, mais également les éléments affectant nos capacités à mener une vie digne : regard de la société, isolement relationnel, manque d'autonomie pour mener une vie choisie...

Si les mécanismes sociaux et sociétaux d'exclusion sociale sont largement documentés depuis plus d'une décennie, il s'agit désormais pour les pouvoirs publics de s'entendre sur une définition et une reconnaissance partagées de la pauvreté pour lutter efficacement contre ses causes. Reconnaître et mesurer globalement la pauvreté contribuerait en profondeur au changement de regard de la société sur les plus pauvres et permettrait la déconstruction des débats publics et discours politiques stigmatisants, qui véhiculent l'idée selon laquelle la pauvreté serait le résultat de choix individuels.

La lutte contre la pauvreté est un défi qui nous engage toutes et tous. Reconnaître ses multiples visages, en mesurer les réalités sous toutes leurs formes, et mettre en place des politiques publiques inclusives et efficaces sont des priorités pour avancer vers une société plus juste et solidaire. La pauvreté n'est pas une fatalité : elle est avant tout le reflet de nos choix collectifs. Pour le Secours Catholique, la lutte contre la pauvreté doit être au cœur de l'action publique, et la reconnaissance de l'ensemble de ses formes doit être la première étape pour en venir à bout. C'est dans ce sens que l'association mène avec ATD Quart Monde et l'Insee, des travaux en associant la parole des personnes concernées. ■

ENQUÊTE

FAUT-IL REPENSER LA PAUVRETÉ ?

PAR **BENJAMIN SÈZE**

Qu'est-ce qu'être pauvre en France aujourd'hui ? Le taux de pauvreté rend-t-il compte de la réalité du phénomène ? De nombreux acteurs, chercheurs et organisations, spécialisés sur le sujet, remettent en question la prépondérance dans le débat public de cet indicateur uniquement basé sur le revenu des foyers. Ils soulignent l'importance de prendre en compte, non seulement les frais supportés par les ménages, mais également des dimensions non matérielles du phénomène, comme l'isolement, qu'ils jugent essentielles pour le comprendre. Une mesure plus fine et complète de la pauvreté répondrait à des enjeux d'efficacité des politiques de solidarité, de cohésion sociale et de démocratie.

COMPRENDRE





XAVIER SCHWIBEL / SCOF

▲ *Âgé de 60 ans, Jean-Yves a vécu les deux-tiers de sa vie « dehors ». « Quand j'étais à la rue, on aurait pu me donner 10 000 euros, ça n'aurait rien changé. »*

« **J**e suis cuisinier et je gagne 2 200 euros net par mois. Pourtant, je galère. » Dans l'Hérault, Daniel, 41 ans, est conscient du paradoxe que peut représenter sa situation. Mais le quadragénaire vit seul depuis qu'il est séparé, avec quatre enfants à charge une semaine sur deux, sans allocations familiales car c'est la mère des enfants qui les perçoit. Il a deux gros postes de dépense. Le loyer, sans allocation logement car il gagne trop. Et l'essence, car il travaille à 50 km de son domicile. Daniel est un cas emblématique de ces ménages hors statistiques car touchant des revenus qui les situent au-dessus du seuil de pauvreté, mais qui vivent pourtant une vraie situation de précarité.

Un "halo de la pauvreté" qui n'est pas nouveau mais a tendance à croître au gré de la conjoncture économique, notamment ces dernières années dans un contexte d'inflation.

Dans ses derniers baromètres de suivi de la pauvreté, le Conseil national de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), une instance autonome rattachée au gouvernement, constate une augmentation du nombre de ménages répondants qui ne sont pas éligibles aux aides sociales tout en ressentant le besoin. Ce constat recoupe ceux faits par l'Institut français d'opinion publique (Ifop) dans son enquête "Classes moyennes en tension. Entre vie au rabais et aides publiques insuffisantes", publiée en novembre 2023 pour le compte de la fondation Jean-Jaurès, et par l'institut de sondage Ipsos dans son baromètre "État de la France 2024" réalisé pour le Conseil économique, social et environnemental.

Ces résultats posent une question de fond : qu'est-ce qu'être pauvre aujourd'hui en France ? Et ils nous invitent à interroger notre manière d'évaluer la pauvreté des ménages. Actuellement, est considérée comme pauvre en France par la statistique publique toute personne dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian des ménages. C'est ce qui permet de déterminer le taux de pauvreté monétaire.

Cet indicateur est né au milieu des années 1970. « *Auparavant, il n'existait pas d'approche unifiée de mesure de la pauvreté en France* », explique l'historienne Axelle Brodiez-Dolino. Le Royaume-Uni et les États-Unis le faisaient déjà, mais eux se référaient à une pauvreté absolue, c'est-à-dire à un panier minimum

“

DANS LES ANNÉES 1970, PÉRIODE DES 30 GLORIEUSES, ON A PENSÉ QUE LES PAUVRES ALLAIENT RATTRAPER LE NIVEAU DE VIE DES RICHES.

”

de biens de consommation. Et le montant de ce panier déterminait le seuil de pauvreté. Lorsque la France décide à son tour de mesurer la part de personnes pauvres au sein de sa population, « *nous sortons des Trente*

Glorieuses, il n'y a plus vraiment de pauvreté absolue », rappelle Axelle Brodriez-Dolino. Les pays développés connaissent depuis des années une croissance rapide et régulière des revenus moyens. Il s'agit alors de s'assurer de la participation à cette dynamique positive des personnes aux plus faibles ressources. « *Il y avait une sorte d'optimisme qui a conduit à penser que les pauvres allaient rattraper le niveau de vie des riches, et que ce qui comptait, c'était plutôt de calculer les inégalités* », commente Éléonore Richard, post-doctorante à l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

D'où le choix d'un seuil de pauvreté relative, qui est d'abord fixé à 50 % du niveau de vie médian avant d'être réévalué, à partir des années 2000, à 60 % afin de se conformer aux autres pays de l'Union européenne.

Privations. Depuis la fin des années 1970, la croissance a durablement ralenti, tout comme l'augmentation des revenus. Et un écart croissant semble s'être creusé entre ce que reflète cet indicateur monétaire de pauvreté relative et les conditions réelles d'existence des Français. Ce constat a conduit l'Insee à créer, dans les années 1990, un autre indicateur visant à mesurer la pauvreté sur la base de privations matérielles et sociales que déclarent subir les personnes enquêtées. Treize types de privations sont ainsi déterminés, et est considérée comme pauvre toute personne qui indique être concernée par au moins cinq d'entre elles. Cet outil « *intéressant parce qu'il parle des conditions de vie concrètes des gens* », souligne Éléonore Richard, est néanmoins affaibli par sa subjectivité (du fait de son caractère déclaratif) et reste peu visible dans le débat public. « *Le seul indicateur qui est utilisé, ou en tout cas celui dont on entend le plus parler, reste le taux de pauvreté monétaire* », constate la chercheuse.

Dans le cadre de son travail de thèse, Éléonore Richard a examiné le seuil choisi par les instituts statistiques européens de 60 % du niveau de vie médian. « *Ce choix est finalement assez arbitraire, conclut-elle. Il est très rare* »



LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : MIEUX MESURER POUR MIEUX AGIR

Mesurer la pauvreté de façon plus fine et plus complète, c'est mieux la comprendre. C'est aussi la garantie de mieux la combattre. Ainsi, la prise en compte des dépenses contraintes des ménages, notamment des frais de logement et de transport qui peuvent varier fortement selon les territoires, pourrait amener à ajuster les barèmes des prestations sociales. « *Peut-être que dans le calcul des ressources pour l'attribution du RSA, par exemple, on pourrait déduire du "revenu disponible" des ménages le coût du loyer, le remboursement des dettes et un forfait kilométrique pour les personnes qui ont besoin de leur voiture pour travailler* », suggère Muriel Pucci, du Conseil national de lutte contre l'exclusion (CNLE).

Différents fronts. Éléonore Richard, chercheur à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, soulève par ailleurs la nécessité « *d'agir sur différents fronts et pas uniquement sur celui des revenus* ». « *En réduisant la pauvreté à la dimension monétaire, on invisibilise l'importance des services publics* », regrette effectivement Jean Merckaert, du Secours Catholique. Une réflexion que partage Muriel Pucci : « *Lutter contre la pauvreté ne passe pas seulement par l'argent qu'on donne aux ménages, mais aussi par des services qui réduisent le coût de la vie et donc l'impact de la précarité monétaire sur le quotidien : les logements sociaux, les transports en commun, la cantine scolaire...* »

Isolement. Enfin, les "dimensions immatérielles" de la pauvreté, comme la "maltraitance institutionnelle", les "peurs et souffrances", l'"isolement"... appellent aussi des réponses politiques, souligne Benoît Reboul-Salze, d'ATD Quart-Monde. Contre l'isolement, les pouvoirs publics pourraient ainsi mettre en place ou soutenir la création massive de lieux de rencontre « *où les gens peuvent échanger avec des pairs, confier leurs difficultés, prendre des conseils, trouver du soutien* », propose Muriel Pucci. De même, agir contre la maltraitance institutionnelle « *ne se résume pas à mieux accueillir au guichet* », insiste Benoît Reboul-Salze. Cela implique de repenser l'accompagnement social des personnes, ainsi qu'un ensemble de règles et pratiques des administrations qui viennent percuter la réalité vécue par les ménages, allant jusqu'à générer des situations de suspension de droits ou de non-recours à ceux-ci.



MATHEU GENON / SCOP

▲ À Argentonnay (Deux-Sèvres), Jacques touche une retraite de 1 300 euros. Bernadette, elle, perçoit une pension minuscule, s'étant occupée de sa belle-mère invalide pendant des années. Le couple rogne sur l'alimentation, les soins dentaires, les vêtements... L'hiver, ils n'ont pas les moyens de chauffer.

» que les seuils soient ancrés dans quelque chose de perceptible ou de concret. C'est plus le fruit de conventions entre experts statisticiens de différents pays qui se mettent d'accord sur une référence commune. »

Une partie de ses recherches consiste à comparer le niveau de vie des ménages et le ressenti de leur situation. Elle observe que le fait de passer sous le seuil de 80 % du niveau de vie médian est associé à une baisse significative du bien-être exprimé par les ménages. Ce chiffre corrobore les résultats d'une expérimentation menée par le CNLE qui visait à calculer un seuil de pauvreté absolue en France, à partir d'un budget minimal nécessaire pour satisfaire les besoins économiques et sociaux d'un ménage. Les "budgets de référence" ainsi déterminés, adaptés aux différentes réalités sociales et locales, s'établissent en moyenne à 84 % du niveau de vie médian. « Je ne plaide pas pour fixer le seuil de pauvreté à 80 %, précise Éléonore Richard. Ce que je

montre, ce sont ces ménages vulnérables économiquement, pour plusieurs raisons qu'il faudrait creuser, et aujourd'hui non considérés comme tels. Il faudrait peut-être sortir d'une vision binaire de la pauvreté qui vous catégorise comme pauvre ou non selon que vous êtes en dessous ou au-dessus d'un certain seuil de revenus. »

“
IL FAUDRAIT PEUT-ÊTRE SORTIR
D'UNE VISION BINAIRE DE LA
PAUVRETÉ.
”

Thomas Lellouch, directeur de projet Statistiques de la grande pauvreté à l'Insee, convient des limites de cette approche "binaire" induite par le taux de pauvreté monétaire, notamment parce qu'elle ne rend pas compte du degré de pauvreté des ménages identifiés. « Si une personne est juste en dessous ou très en dessous du seuil, observe-t-il, cela ne dit évidemment pas la même chose. »

Néanmoins cet indicateur présente plusieurs avantages, tient-il à souligner : « Il est facile à comprendre, et c'est important pour que les gens puissent se l'approprier. Il est objectif. On peut le mesurer précisément, contrairement au

ressenti des personnes. Et on se base sur une donnée universelle, le revenu de chacun comparé à l'ensemble des revenus du pays dans lequel il vit, qui nous permet de faire des comparaisons au niveau international. »

Jean Merckaert, directeur Action et plaidoyer au Secours Catholique, y voit aussi un double intérêt : « On peut ainsi constater que les minima sociaux sont très en dessous du seuil de pauvreté, y compris, en ce qui concerne le RSA, lorsqu'on le rapporte à 40 % du niveau de vie médian. Cela signifie qu'en France, on accepte officiellement que des personnes vivent dans un dénuement extrême. » L'autre utilité de cet outil, selon lui, est qu'il sert à mesurer l'efficacité de notre système de protection sociale. La statistique publique compare en effet le taux de pauvreté avec ou sans le versement des prestations sociales non contributives (c'est-à-dire sans cotisation préalable). « On voit ainsi que la redistribution, via la fiscalité directe et les prestations sociales, joue, malgré ses lacunes, un rôle d'amortisseur. Et qu'en cela, c'est important de préserver ce système », analyse-t-il.

Ce n'est pas tant l'existence même du « taux de pauvreté » qui est remise en cause, mais son monopole dans le débat public et dans l'imaginaire collectif. « C'est un indicateur d'inégalités ou de bas revenus, mais il n'in-



XAVIER SCHWIBEL / SCOP

dique pas la réalité de la pauvreté en France », estime Muriel Pucci, économiste et présidente du comité scientifique du CNLE. Elle souligne l'incongruité d'évaluer la situation économique et sociale des ménages sur la base de leurs seuls revenus, sans prendre en compte leurs dépenses nécessaires. Car cela ne permet pas de voir que la situation de deux ménages qui ont le même niveau de ressources peut être totalement différente, notamment selon le territoire où ils vivent et les frais que cela implique. Ni qu'à revenu égal, les difficultés d'une personne s'aggravent du fait de l'augmentation du coût de la vie.

▲ Anita, 67 ans, à Auxerre : « Quand tu vis isolée, au bout d'un moment, tu n'arrives même plus à sortir de chez toi. »

»»

UN ENJEU DE DÉMOCRATIE ET DE COHÉSION SOCIALE

Mieux mesurer la pauvreté pourrait permettre de gagner en efficacité dans la lutte contre celle-ci. Mais ce n'est pas le seul enjeu. Michèle Lelièvre, membre du bureau "lutte contre l'exclusion" de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), met en garde contre l'invisibilisation de difficultés sociales considérées comme trop compliquées à mesurer. Invisibilisation qui aboutit à la non-prise en compte de ces dernières par les politiques publiques et « dé-

veloppe alors de la rancœur sociale ». « Ici, les gens ont la sensation de ne plus être pris en compte, de ne pas être représentés, ils ne croient plus aux institutions », explique ainsi le médecin d'une commune bretonne où le Rassemblement national est arrivé en tête aux élections européennes, dans un article du *Monde*¹. Un ressentiment qui nourrit également une défiance croissante envers les bénéficiaires des politiques de solidarité. Mieux rendre compte de la réalité de la pauvreté répond donc à une urgence en termes de

cohésion sociale. Muriel Pucci, du CNLE, rappelle la responsabilité des politiques dans cette vision dégradée des plus précaires qui prévaut dans l'opinion publique, « avec tous les discours sur la fraude sociale, sur les gens qui ne veulent pas travailler ». Un choix inverse pourrait être fait, estime-t-elle, « la responsabilité politique, c'est aussi de faire en sorte que ces personnes ne soient pas discriminées et isolées ». ■

1. "Chez les classes moyennes, un vote marqué par la peur du déclassement", Béatrice Madeline, 23 juin 2024, lemonde.fr

COMPRENDRE

» Dans son "Rapport sur l'état de la pauvreté en France" publié en 2022, le Secours Catholique prônait ainsi la prise en compte du "reste pour vivre" des ménages, une fois déduites les dépenses contraintes, pour estimer leurs conditions de vie réelles et donc leurs besoins.

Cette pratique est courante dans de nombreuses initiatives de solidarité locales, comme les épiceries sociales, et au sein de la plupart des Centres communaux d'action sociale (CCAS), mais « *il n'existe pas de politique nationale légale équivalente* », note Muriel Pucci. Pour la présidente du comité scientifique du CNLE, si une évaluation des situations de pauvreté des ménages selon leur "reste pour vivre" fonctionne à l'échelle locale, propice au "cas par cas", il serait plus compliqué de l'appliquer au niveau national pour lequel elle mise plutôt sur une approche à partir des "budgets de référence". Cet indicateur de pauvreté absolue est notamment utilisé par les Canadiens sous le nom de

“
L'ENJEU POUR NOUS, EST DE
MIEUX COMPRENDRE CE QU'IL
Y A DERRIÈRE NOS CHIFFRES.
”

"Mesure du panier de consommation", pour calculer ce qu'ils appellent le "taux de faible revenu". Et c'est ce panier qui sert à définir l'éligibilité aux aides et le montant de celles-ci. Il comprend l'alimentation, le logement, les vêtements et chaussures, le transport et "les autres nécessités" (articles ménagers, soins personnels...). Le montant du panier est ajusté pour

chaque territoire selon le coût de la vie locale. « *Cela permet une politique sociale mieux ciblée sur les personnes*, observe Muriel Pucci. *Cela dit, des chercheurs au Québec considèrent que le contenu du panier est trop restrictif.* »

Les réflexions sur le "reste pour vivre" ou les "budgets de référence", qui impliquent de choisir les dépenses qu'on y inclut, amènent naturellement à un débat sur la notion de pauvreté et sur l'objectif des politiques de solidarité. Nombre d'observateurs, dont le Secours Catholique, dénoncent une vision politique actuelle trop étroite qui assigne les plus vulnérables à l'état de "survie". Ils rappellent l'engagement inscrit dans le préambule de la Constitution française de garantir à tous des « *moyens convenables d'existence* ». Le CNLE, dans ses travaux sur les budgets de référence, se base sur l'idée de "vie décente", qui induit la capacité de « *participer de manière effective à la vie sociale* » et d'envisager une « *inclusion sociale durable* ». Il n'existe aujourd'hui aucune définition légale de la pauvreté. Le débat reste donc ouvert.

En 2016, le mouvement ATD Quart Monde et l'université d'Oxford ont lancé une recherche participative internationale qui, pour la première fois, a associé des personnes en situation de grande précarité comme co-chercheurs, afin d'identifier "les dimensions cachées de la pauvreté". En France, un travail mené avec le Secours Catholique a permis de dégager huit dimensions : privations matérielles et de droits, mais aussi peurs et souffrance, dégradation de la santé physique et mentale, maltraitance sociale, maltraitance institutionnelle, isolement, contraintes



XAVIER SCHWIBEL / SCOF

► **Après une longue maladie, Christine, 45 ans, travaille à temps partiel comme auxiliaire de vie indépendante. La prime d'activité qu'elle touche varie chaque trimestre selon le nombre d'heures travaillées. « L'irrégularité de mes revenus m'empêche de m'organiser. Je ne peux rien prévoir. »**



SEBASTIEN LE CLEZIO / SCOF

de temps et d'espace, compétences acquises et non reconnues par la société. « La France a souscrit en 2015 aux Objectifs de développement durable des Nations unies à l'horizon 2030, dont l'objectif primordial est "l'élimination de la pauvreté sous toutes ses formes, dans toutes ses dimensions" », rappelle Benoît Reboul-Salze, délégué national d'ATD Quart Monde. « À partir de là, il fallait identifier tout ce qu'implique d'être pauvre aujourd'hui dans notre société. » Depuis 2021, ATD Quart-Monde et le Secours Catholique se penchent avec l'Insee sur une manière de prendre en compte cette multi-dimensionnalité de la pauvreté dans la mesure officielle du phénomène en France. « L'enjeu pour nous est de mieux décrire la pauvreté, en contextualisant davantage nos indicateurs, en comprenant mieux ce qu'il y a derrière nos chiffres. C'est une démarche exploratoire », explique Thomas Lellouch, de l'Insee. Jean-Yves et Anita, accompagnés par le Secours Catholique à Auxerre, participent à ces travaux. Ils se souviennent d'une anecdote qui les a amusés lors d'une rencontre organisée dans les bureaux de l'Institut. Lors d'une pause après qu'ils eurent tous deux témoigné devant des économistes et statisticiens,

« une personne est venue nous voir, étonnée, racontent-ils. Elle nous a demandé : "Pourquoi à aucun moment vous n'avez parlé d'argent ?" ». Jean-Yves, 60 ans, a fait plusieurs allers-retours à la rue. « Quand je vivais dehors, on aurait pu me donner 10 000 euros, ça n'aurait rien changé. Quand tu es à la rue, tu ne te projettes plus, et puis tu as peur de pousser les portes, de déranger. » Et accéder au logement sans être réellement suivi ne résout rien, murmure-t-il. « Les gens pensent que la pauvreté, c'est seulement matériel », déclare Anita. Cette femme de 67 ans, en situation de précarité, s'est retrouvée isolée à la suite du décès de son mari. Elle évoque l'absence de lien social et le repli sur soi que cela engendre. « Au bout d'un moment, tu n'arrives même plus à sortir de chez toi. Te rendre chez le médecin devient impossible et ta santé se dégrade. C'est un cercle vicieux. L'argent ne peut pas grand-chose contre ça. » « À travers notre travail, nous montrons notamment que tout est lié et que rien n'est figé, explique Benoît Reboul-Salze, d'ATD Quart-Monde. Une dimension non matérielle peut-être un frein à la sortie de la précarité économique et sociale d'un ménage, et le fait d'agir sur une ou plusieurs de ces dimensions peut alléger des difficultés, voire débloquer une situation. » ■

▲ **Monique, 72 ans, vit isolée à Saint-Barbant. Dans son village de Haute-Vienne, elle subit de plein fouet la désertion des médecins, la fermeture des commerces locaux et l'éloignement des services publics.**

L'ENTRETIEN

« OBJECTIVER LA PAUVRETÉ PERMET UNE SOLIDARITÉ PLUS ÉQUITABLE »

Comment le phénomène de pauvreté est-il appréhendé par l'État ? Comment cette approche influence-t-elle sur les politiques sociales ? Entretien avec Jean-Benoît Dujol, à la tête de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) qui conçoit et pilote les politiques publiques de solidarité.

PROPOS RECUEILLIS PAR **BENJAMIN SÈZE**

PARCOURS

JEAN-BENOÎT DUJOL

2004

est diplômé de l'École nationale de l'administration (Ena).

2004-2007

participe à la création du RSA comme conseiller technique, au sein du cabinet de Martin Hirsch.

2022

devient Directeur général de la cohésion sociale (DGCS).

Jean-Benoît Dujol : Notre responsabilité est de soutenir les personnes en situation de pauvreté et d'imaginer les dispositifs qui les aideront à en sortir. En particulier, nous leur garantissons un minimum de ressources.

Secours Catholique : Comment considère-t-on aujourd'hui, au niveau de l'État, qu'un ménage est pauvre ou non ?

J.-B. D. : Nous disposons d'un premier instrument de mesure, qui a des limites mais qui est important : c'est le taux de pauvreté monétaire. Est ainsi considérée comme pauvre une personne dont le niveau de vie se situe sous le seuil de pauvreté, fixé à 60 % du niveau de vie médian. Cet indicateur de pauvreté relative, qui est donc aussi un indicateur d'inégalité, est intéressant car la position d'un ménage dans la société, par rapport aux autres ménages, peut influencer sur son sentiment ou non de pauvreté. L'autre instrument de mesure est la pauvreté dite « en conditions de vie », que l'Insee obtient en interrogeant les personnes sur les restrictions auxquelles elles doivent consentir au quotidien. Ces deux notions ne se recourent

pas exactement. Certains ménages ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté ne sont pas pauvres en conditions de vie. Et à l'inverse, des personnes au-dessus du seuil de pauvreté monétaire sont pauvres au regard des privations qu'elles déclarent subir. Il est donc intéressant pour nous de regarder ces deux indicateurs qui sont complémentaires. Même si par la suite, pour définir les conditions d'éligibilité aux prestations ainsi que le montant de celles-ci, nous nous appuyons sur des notions qui sont plus objectives donc plus en rapport avec le revenu des personnes, donc en miroir avec la mesure de la pauvreté au sens monétaire du terme.

S.C. : Selon les prestations, le plafond de ressources pour y avoir droit (ou avoir droit à leur montant



XAVIER SCHWELBEL / SCDF



maximum) est parfois au-dessus du seuil de pauvreté et parfois en dessous.

J.-B. D. : En effet, la logique d'attribution n'est pas identique selon les prestations (il en va globalement de même pour la fixation de leur montant).

Par exemple, la politique familiale, qui comprend le versement des allocations familiales, a une vocation universelle. L'objectif initial était le soutien à la natalité. Il est aujourd'hui de réduire les inégalités de niveaux de vie entre les familles selon le nombre d'enfants et entre les foyers avec et sans enfants. Néanmoins, depuis les années 1970, les revenus des familles sont de plus en plus pris en compte, ce qui se traduit par une modulation du montant des prestations, voire une

condition de ressources. Cette politique contribue en ce sens à soutenir les foyers modestes. Mais les plafonds de ressources sont supérieurs à ceux des minima sociaux et, concernant les allocations familiales, au seuil de pauvreté.

Les prestations de solidarité, ou minima sociaux, visent pour leur part

“

UN RSA BASÉ SUR LE SEUIL DE PAUVRETÉ SERAIT TROP PROCHE DU SMIC.

”

à fournir un revenu minimum aux personnes qui en sont dépourvues. Il y a, là encore, deux logiques distinctes. Lorsqu'on veut garantir un

minimum de ressources à une personne qui fait face à des difficultés que l'on considère comme importantes, ou à une impossibilité d'accès à l'emploi, on fixe le plafond de ressources à un niveau relativement élevé (par rapport aux autres minima sociaux). C'est le cas de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH).

En revanche, pour les personnes considérées comme actives, l'objectif est qu'elles sortent de la pauvreté grâce au retour à l'emploi. Un RSA basé sur le seuil de pauvreté (fixé aujourd'hui à 1 216 euros pour une personne seule) serait trop proche du salaire minimum (1 426 euros), et poserait donc à la fois un problème de légitimité vis-à-vis des personnes qui travaillent, et de « désincitation » à la reprise d'un emploi pour les allocataires. Il est »

COMPRENDRE



XAVIER SCHNEBEL / SCDF

» vrai que le RSA (568 euros pour une personne seule) ne permet pas de sortir de la pauvreté au sens monétaire. Mais nous sommes dans une logique de soutien minimal et transitoire dans la perspective d'un retour à l'emploi grâce à un accompagnement. C'est une logique que j'assume.

On retrouve cette différence d'approches dans la manière dont on va calculer les ressources d'un ménage. Pour ce calcul, on prend en compte la composition du foyer et les revenus. Or selon les prestations, les règles ne sont pas les mêmes. Par exemple, depuis une récente réforme, on peut recevoir l'AAH quels que soient les revenus

de son conjoint, qui ne sont pas pris en compte. En revanche, une personne qui vit en couple (mariée, pacsée ou en concubinage) ne peut pas prétendre au RSA si son partenaire a des revenus supérieurs au montant de la prestation (848 euros pour un couple). De même, pour savoir si vous avez droit à l'AAH ou aux allocations familiales, on va juste vous demander votre revenu net imposable. Tandis que pour estimer vos droits au RSA, la nature des ressources à prendre en compte est bien plus large.

S.C. : Des travaux du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) portent sur une mesure de

la pauvreté selon des « budgets de référence ». D'autres acteurs calculent le « reste pour vivre » des ménages. L'idée est que pour évaluer de manière juste la situation d'une personne, il faut aussi inclure ses dépenses. Comment les budgets de référence ou le « reste pour vivre » sont-ils pris en compte dans la conception des politiques publiques de solidarité ?

J.-B. D. : Avec cette réflexion sur les budgets de référence, nous sommes sur une évaluation en termes de pauvreté absolue. À quoi faut-il accéder, dans une société donnée, pour ne pas être en situation de pauvreté ? Et ensuite, on convertit cela en ressources. Je trouve cette démarche conceptuellement intéressante.

Un sujet mal pris en compte dans nos barèmes de prestations de solidarité sont les dépenses des ménages liées au logement, surtout le loyer. Pour un allocataire du RSA, le gain que permet la reprise d'activité n'est pas le même s'il est locataire ou propriétaire. Le locataire, du fait de l'augmentation de ses revenus, va perdre en aide au logement, ce qui va atténuer le bénéfice lié à son retour à l'emploi, là où le propriétaire, lui, aura un gain net.

Peut-être faudrait-il mieux tenir compte de la réalité des dépenses dans nos barèmes de prestations, pour que la combinaison « aide au logement, RSA, prime d'activité » soit plus juste, notamment en fonction des charges liées au logement. Concrètement, cela reviendrait à donner plus d'argent aux locataires, ou plus généralement à ceux qui ont des charges plus importantes.

La prise en compte de ces dépenses contraintes peut aussi nous amener à nous interroger plus globalement. Qu'est-ce qu'un niveau de ressources normal et décent dans

une société riche ? Compte tenu des dépenses contraintes qui sont de plus en plus importantes, le montant des aides que l'on propose est-il suffisant ?

Aujourd'hui, à la DGCS, nous ne concevons pas les barèmes des prestations autour de ces notions, mais les travaux du CNLE, que nous suivons et soutenons, peuvent nous servir d'argument pour proposer au gouvernement de revaloriser le RSA, par exemple. Néanmoins, dans le contexte budgétaire actuel, cela paraît difficile.

S.C. : Qu'est-ce qui empêche la prise en compte des dépenses des ménages dans la conception des politiques de solidarité ?

J.-B. D. : Il est plus simple et objectivable de s'en tenir à un revenu. Ce serait effectivement intéressant d'inclure les charges, car plus individualisé, mais cela nécessiterait une série de justificatifs à demander aux ménages, et de vérifications et de contrôles de notre part. Or notre démarche actuelle, notamment pour diminuer le non-recours aux droits, est au contraire de simplifier. Dans le cadre de la réforme de la « solidarité à la source », nous essayons de récolter les informations sans avoir à les demander aux personnes. En nous limitant aux ressources, nous ratons effectivement une partie de la réalité liée aux dépenses contraintes qui ne sont pas les mêmes selon les personnes, mais nous gagnons en simplicité.

S.C. : Le mouvement ATD Quart Monde, l'Insee et le Secours Catholique réfléchissent à une manière de mesurer la pauvreté dans toutes ses dimensions, matérielles comme immatérielles. Est-ce que cette réflexion peut inspirer des politiques sociales ?

J.-B. D. : La pauvreté est multidimensionnelle et il est difficile de

faire des généralités sur la situation, parfois très personnelle, des personnes en situation de pauvreté. En nous limitant au niveau de ressources des ménages, peut-être que nous passons à côté d'un certain nombre de choses et qu'il y a de la perte en ligne, mais cela nous permet d'objectiver le phénomène de pauvreté et de rendre plus équi-

“
QU'EST CE QU'UN NIVEAU DE RESSOURCES NORMAL ET DÉCENT DANS UNE SOCIÉTÉ RICHE ?
”

table le système de solidarité. Cela ne veut pas dire que nous faisons abstraction du reste. C'est d'ailleurs pour cela que nous suivons de très près les travaux produits par ailleurs, pour mettre un peu de chair autour de nos chiffres et essayer de mieux comprendre les limites de nos instruments. Mais je suis très pessimiste quant à la capacité à construire des barèmes qui tiendraient compte de toutes ces dimensions.

En revanche, il existe des réponses de politique publique pour certaines d'entre elles. Dans la réflexion que vous mentionnez, il est notamment question de la « maltraitance institutionnelle ». Nous avons engagé une action pour surmonter les difficultés en matière d'accès aux droits. Ainsi, par la mise en place de rendez-vous d'accès aux droits dans la plupart des caisses d'allocations familiales, ou par les expérimentations « territoires zéro non-recours », nous agissons sur cette dimension de « maltraitance institutionnelle ». L'autre réponse en termes de poli-

tique publique réside dans l'amélioration du travail social. Cela passe par la formation et par la reconnaissance des travailleurs sociaux (en termes de carrière et de rémunération). Et aussi par une réflexion sur ce qu'est le travail social aujourd'hui.

S.C. : Fin 2023, Élisabeth Borne, alors Première ministre, avait annoncé la création d'un baromètre régulier sur la grande pauvreté.

J.-B. D. : C'était effectivement notre idée. Le problème des indicateurs de pauvreté est qu'ils sont rétrospectifs. Il faut le temps que les données soient collectées, traitées, viabilisées. Aujourd'hui, le taux de pauvreté le plus récent date de 2022, or les choses peuvent changer de manière drastique en deux ans. Donc ce que nous avons proposé en 2023 à notre ministre de tutelle de l'époque, et qui avait été retenu par Mme la première ministre, était de réunir régulièrement, tous les trimestres ou semestres, des personnes qui ont à connaître de la situation des ménages français (les associations, les bailleurs sociaux, les énergéticiens, la Banque de France) pour partager nos constats respectifs. Nous pourrions ainsi avoir une idée de la situation des ménages presque en temps réel et agir rapidement, voire anticiper, lors de retournements conjoncturels. Depuis le départ de Mme la première ministre, notre proposition est restée en suspens, mais nous allons la remettre sur la table. Nous sommes aujourd'hui dans une période de baisse d'activité économique, avec certainement à venir une hausse du nombre de bénéficiaires du RSA et du nombre de chômeurs. Quels sont les chiffres aujourd'hui ? Quelles seront les conséquences ? Que peut-on faire pour les anticiper ? Ces réunions apparaissent nécessaires. ■

COMPRENDRE



ICI ET LÀ-BAS

PLANÈTE : COMMENT MESURER LA PAUVRETÉ ?

La Banque mondiale se fonde sur le critère de revenus de 2,15 dollars par jour pour démontrer qu'un habitant sur 10 dans le monde vit aujourd'hui sous le seuil international de pauvreté. Mais pour appréhender le phénomène complexe de la pauvreté, d'autres indicateurs ont vu le jour, dont l'indice de pauvreté multidimensionnelle.

PAR **CÉCILE LECLERC-LAURENT**

Peut-on vraiment considérer qu'une personne sort de la pauvreté dès lors que son revenu dépasse 2,15 dollars par jour, soit le seuil international de pauvreté ? Non, reconnaît la Banque mondiale elle-même. Pourtant, depuis les années 80, ce seuil international est devenu le critère numéro un pour mesurer l'extrême pauvreté dans le monde. À l'origine fondé sur le symbolique 1 dollar par jour, il a depuis été révisé en

raison de l'inflation. Aujourd'hui, 1 personne sur 10 vivrait sous ce seuil.

Mais le consensus s'établit pour estimer que la seule évaluation monétaire est insuffisante pour appréhender la complexité et la réalité de la notion de pauvreté. « *Ce seuil, terriblement choquant, témoigne de l'ampleur des inégalités mondiales. Mais il reste aveugle sur les différents besoins des personnes pour vivre dignement* », analyse

AVIS D'EXPERT

MICHAEL FÖRSTER, CHERCHEUR EN SCIENCES POLITIQUES ET SOCIALES, ANCIEN ADMINISTRATEUR PRINCIPAL À L'OCDE*

« INCLURE LES PAYS RICHES DANS L'ÉTUDE »

« **S**ouvent, les indicateurs de pauvreté (qu'ils soient mondiaux, régionaux ou nationaux) cherchent à mesurer la pauvreté dans un contexte comparatif. Le seuil international de la Banque mondiale est un indicateur absolu avec une seule dimension, celle du revenu par habitant, ce qui fait qu'il est facile à calculer. Mais en réalité, il est surtout focalisé sur les pays en développement, car pour les pays riches comme la France, il révèle peut-être moins de 0,1 % de personnes en dessous du seuil de 2,15 dollars par jour, ce qui ne veut rien

dire. C'est pour cela que la comparaison des taux de pauvreté est plus judicieuse entre des pays similaires, par exemple au sein de l'OCDE. Là, l'indicateur est relatif et le seuil de pauvreté équivaut à 50 ou 60 % du niveau de vie médian propre à chaque pays, car le niveau de vie est forcément différent en Suisse ou en Bulgarie. Personnellement, je trouve intéressant d'aller plus loin et de regarder le taux de pauvreté en lien avec la question des inégalités et donc de la distribution. L'approche de l'Union européenne est en ce sens pertinente car elle regarde aussi les privations, au-delà

du seul revenu. Au niveau mondial également, l'IPM a le mérite d'observer plusieurs dimensions de pauvreté, même s'il est complexe et qu'il est donc difficile ensuite de faire une comparaison catégorique entre les pays. Mais ceci permet tout de même d'inclure les pays riches dans l'étude. Ils ne peuvent alors pas dire qu'ils ne sont pas concernés par la question de la pauvreté au prétexte qu'ils ont un faible taux de population en dessous de 2,15 dollars par jour. La question de l'exclusion sociale est aussi importante ! » ■

* OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques



DES OUTILS POUR COMPRENDRE

Émilie Johann, responsable du pôle Plaidoyer international au Secours Catholique. C'est pourquoi, depuis 2010, l'IPM (indice de pauvreté multidimensionnelle) mesure d'autres facettes de la pauvreté à travers 10 indicateurs regroupés en 3 dimensions : la santé, l'éducation et le niveau de vie (accès à l'électricité ou à l'eau, par exemple). Le Pnud (Programme des Nations unies pour le développement) estime ainsi qu'aujourd'hui, 1,3 milliard d'habitants seraient pauvres. Cet IPM a l'avantage de faire apparaître le cumul des privations, mais il reste difficile à produire en raison de la batterie de critères à renseigner, les données n'étant pas toujours disponibles selon les États. En outre, ces indicateurs sont pensés pour "valoriser" les programmes de lutte contre la pauvreté au niveau mondial, ce qui « permet aux organisations internationales qui en ont le mandat d'être crédibles dans leur lutte contre la pauvreté », explique Benoît Martin, cartographe et politiste à l'Atelier de cartographie de Sciences Po Paris.

Au final, peut-on réellement obtenir une image de la pauvreté dans le monde ? « On peut aussi considérer d'autres indicateurs qui recueillent la perception des individus, comme l'indice du bonheur : le *World Happiness Report* qui prend en compte la liberté ou encore le soutien social », note Benoît Martin. Le coefficient de Gini est intéressant aussi car il mesure les inégalités et la répartition des richesses. « Mais je pense qu'il ne faut pas s'enfermer dans de tels outils quantitatifs pour analyser les situations de pauvreté. Les enquêtes qualitatives de terrain sont aussi importantes », affirme le chercheur. Au Burundi, pays le plus pauvre du monde selon le seuil international de pauvreté de la Banque mondiale, Annick, une petite commerçante, s'interroge : « Mes voisins me voient riche, car j'ai accès à l'eau et à l'électricité. Mais moi je me vois pauvre, car je saute un repas sur trois et ma vie reste très difficile. » « Au-delà des chiffres, conclut Émilie Johann, il faut entendre ce que vivent les populations, écouter leurs besoins et leurs ressentis, pour revenir à la question de la dignité dans l'accès aux droits et aux services essentiels. » ■

À VOIR

« Être pauvre, est-ce manquer d'argent ? »

Un entretien avec le sociologue Daniel Zamora, dans l'émission "Les idées larges", sur Arte.

bit.ly/artepauvre

À LIRE

« Nouvelles formes de pauvreté et redistribution », revue Informations sociales 2113, Cnaf, février 2025

La pauvreté, phénomène complexe, ne peut se définir seulement par la faiblesse des revenus tant elle implique une multitude de dimensions sociales et économiques. Ce numéro de la revue *Informations sociales* explore ces enjeux.

bit.ly/infosoc

À LIRE SUR LE WEB



« Tout est lié, rien n'est figé. Comprendre les dimensions de la pauvreté en croisant les savoirs »

Une étude du Secours Catholique et d'ATD Quart-Monde alliant l'expertise de personnes en situation de pauvreté et le regard d'experts français.

bit.ly/pauvsc



« Définitions et mesures de la pauvreté »

La revue *Débats* du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) a, dans son numéro 6 de septembre 2022, proposé à cinq chercheurs de se pencher sur le sujet.

bit.ly/liepp



« Trajectoires et parcours des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale »

Les actes du séminaire de recherche du comité scientifique du CNLE-Drees coordonnés par Nicolas Duvoux (université Paris 8, président du comité scientifique du CNLE) et Michèle Lelièvre (directrice scientifique du comité scientifique du CNLE).

bit.ly/dresssc