

# CONSTRUCTIF

Des contributions  
plurielles  
aux grands  
débats  
de notre temps

Juin 2022 • n° 62

---

## Mesures de la pauvreté, mesures contre la pauvreté

---

**C**ONVAINCUE QUE LES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ONT UN VRAI RÔLE À JOUER DANS LES GRANDS DÉBATS DE NOTRE TEMPS, ET PRENANT ACTE DE LA RARETÉ DES PUBLICATIONS DE RÉFLEXION STRATÉGIQUE DANS L'UNIVERS ENTREPRENEURIAL, **LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DU BÂTIMENT A PRIS L'INITIATIVE DE PUBLIER LA REVUE *CONSTRUCTIF*.**

DEPUIS 2002, AVEC COMME UNIQUE PARTI PRIS LE PLURALISME DES OPINIONS, *CONSTRUCTIF* OFFRE UNE TRIBUNE OÙ S'EXPRIMENT LIBREMENT LA RICHESSE ET LA DIVERSITÉ DES ANALYSES, DES EXPÉRIENCES ET DES APPROCHES DANS LES CHAMPS ÉCONOMIQUE, POLITIQUE ET SOCIAL.

EN DONNANT LA PAROLE À DES ACTEURS DE TERRAIN AUTANT QU'À DES CHERCHEURS DE DISCIPLINES ET D'HORIZONS MULTIPLES, *CONSTRUCTIF* A L'AMBITION DE CONTRIBUER À FOURNIR DES CLÉS POUR MIEUX IDENTIFIER LES ENJEUX MAIS AUSSI LES MUTATIONS ET LES RUPTURES D'AUJOURD'HUI ET DE DEMAIN.

DIFFUSÉE TROIS FOIS PAR AN AUPRÈS D'UN PUBLIC DE PLUS DE 5000 DÉCIDEURS, REPRODUITE INTÉGRALEMENT SUR INTERNET. *CONSTRUCTIF* OFFRE AU LECTEUR DES ÉCLAIRAGES TOUJOURS DIVERS POUR L'AIDER À NOURRIR SA RÉFLEXION, PRENDRE DU REcul ET FAIRE DES CHOIX EN PRISE AVEC LES GRANDS ENJEUX COLLECTIFS.

## **constructif.fr**

---

**Retrouvez tous les numéros de *Constructif* sur son site Internet.**

Les contributions y sont en libre accès avec une recherche par numéro, par mot-clé ou par auteur. Chaque auteur fait l'objet d'une fiche avec sa photo et ses principales ou plus récentes publications. Accédez à des contributions étrangères dans leur langue d'origine, mais aussi à des articles développés et à des bibliographies complémentaires. Informez-vous des thèmes des prochains numéros en remplissant un formulaire de contact.



## Mesures de la pauvreté : indicateurs et débats

- 6 Dans l'asile de nuit  
Rosa Luxemburg
- 11 Une histoire de la pauvreté par ses hérauts  
Axelle Brodiez-Dolino
- 15 Diversité des définitions, contraste des évolutions  
Julien Damon
- 22 Crise Covid et mesure de la pauvreté  
Jean-Luc Tavernier
- 27 Chiffrer le mal-logement  
Jean-Claude Driant
- 32 Précarité et insécurité sociale  
Nicolas Duvoux
- 36 Pauvreté et immigration  
Pierre-Yves Cusset
- 42 La pauvreté paradoxale  
Louis Maurin



## Mesures contre la pauvreté : orientations et évaluations

- 50 Les modèles sociaux face à la pauvreté  
Maxime Ladaïque et Michael Förster
- 57 Assistance et assistanat  
Michel Borgetto
- 61 Minima sociaux ou revenu universel ?  
Marc de Basquiat
- 66 La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté  
Marine Jeantet
- 71 La stratégie « logement d'abord »  
Sylvain Mathieu
- 76 Contre la pauvreté, le recours au marché  
David Ménascé
- 80 Les fondations du BTP contre la précarité  
Georges Rigaud



AVANT-  
PROPOS

© Arthur Maia



# Multifacette, la pauvreté se combat sur tous les fronts

Sans définition indiscutée ni délimitation parfaite, la pauvreté traverse les époques, affectant personnes, ménages et territoires. Toujours, elle heurte les consciences. Elle nourrit des controverses et oriente des propositions politiques. Elle fait, aujourd'hui, l'objet de prestations et d'interventions denses, tout particulièrement en France.

Pour l'atténuer, voire pour l'éradiquer, se mobilisent le secteur associatif, l'État, les caisses de sécurité sociale, les collectivités territoriales, mais aussi, à d'autres échelles, l'Union européenne ou encore l'ONU. Et il ne faut jamais oublier, en l'espèce, les entreprises. Celles-ci demeurent un creuset essentiel d'intégration par le travail. Le monde de l'entreprise ne saurait être érigé en solution intégrale à toutes les formes de pauvreté. Mais, dans tous les cas, il contribue utilement et efficacement à la lutte.

Ce numéro de *Constructif* rend compte des chiffres et techniques de mesure de la pauvreté. Il traite également des instruments et des orientations des mesures prises contre la pauvreté. Avec humilité, et la simple volonté de mettre à disposition et en débat données et idées.

**Olivier Salleron**

**Président**

de la Fédération Française du Bâtiment



# Mesures de la pauvreté : indicateurs et débats

---

- 6 **Dans l'asile de nuit**
  - Rosa Luxemburg
- 11 **Une histoire de la pauvreté par ses hérauts**
  - Axelle Brodriez-Dolino
- 15 **Diversité des définitions,  
contraste des évolutions**
  - Julien Damon
- 22 **Crise Covid et mesure de la pauvreté**
  - Jean-Luc Tavernier
- 27 **Chiffrer le mal-logement**
  - Jean-Claude Driant
- 32 **Précarité et insécurité sociale**
  - Nicolas Duvoux
- 36 **Pauvreté et immigration**
  - Pierre-Yves Cusset
- 42 **La pauvreté paradoxale**
  - Louis Maurin

# Dans l'asile de nuit

**Rosa  
Luxemburg**



Révolutionnaire et théoricienne marxiste, Rosa Luxemburg (1871-1919) compte parmi les grandes figures militantes. Visage de l'insurrection spartakiste à Berlin, opposante à la guerre et analyste du prolétariat, elle plaide pour les grèves de masse et pour un système social plus humain. Avec son court pamphlet « Dans l'asile de nuit », qui date de 1912, elle jette une lumière très crue sur la pauvreté. Son optique anticapitaliste crispe ou séduit. Ses descriptions saisissent.

L'atmosphère de fête dans laquelle baignait la capitale du Reich vient d'être cruellement troublée. À peine des âmes pieuses avaient-elles entonné le vieux et beau cantique « Ô gai Noël, jours pleins de grâce et de félicité » qu'une nouvelle se répandait : les pensionnaires de l'asile de nuit municipal avaient été victimes d'une intoxication massive. Les vieux tout autant que les jeunes : l'employé de commerce Joseph Geihe, vingt et un ans; l'ouvrier Karl Melchior, quarante-sept ans; Lucian Szczyptierowski, soixante-cinq ans. Chaque jour s'allongeaient la liste des sans-abri victimes de cet empoisonnement. La mort les a frappés partout : à l'asile de nuit, dans la prison, dans le chauffoir public, tout simplement dans la rue ou recroquevillés dans quelque grange. Juste avant que le carillon des cloches n'annonçât le commencement de l'an nouveau, cent cinquante sans-abri se tordaient dans les affres de la mort, soixante-dix avaient quitté ce monde.

Pendant plusieurs jours l'austère bâtiment de la Fröbel Strasse, qu'on préfère d'ordinaire éviter, se trouva au centre de l'intérêt général. Ces intoxications massives, quelle en était donc l'origine? S'agissait-il d'une épidémie, d'un empoisonnement provoqué par l'ingestion de mets avariés? La police se hâta de rassurer les bons citoyens : ce n'était pas une maladie contagieuse; c'est-à-dire que les gens comme il faut, les gens « bien », ne couraient aucun danger. Cette hécatombe ne déborda pas le cercle des « habitués de l'asile de nuit », ne frappant que les gens qui, pour la Noël, s'étaient payés quelques harengs saurs infects « très bon marché » ou quelque tord-boyaux frelaté. Mais ces harengs infects, où ces gens les avaient-ils pris? Les avaient-ils achetés à quelque marchand « à la sauvette » ou ramassés aux halles, parmi les détritres? Cette hypothèse fut écartée pour une raison péremptoire : les

déchets, aux halles municipales, ne constituent nullement, comme se l'imaginent des esprits superficiels et dénués de culture économique, un bien tombé en désuétude, que le premier sans-abri venu puisse s'approprier. Ces déchets sont ramassés et vendus à de grosses entreprises d'engraissement de porcs : désinfectés avec soin et broyés, ils servent à nourrir les cochons. Les vigilants services de la police des halles s'emploient à éviter que quelque vagabond ne vienne illégalement subtiliser aux cochons leur nourriture, pour l'avalier, telle quelle, non désinfectée et non broyée. Impossible par conséquent que les sans-abri, contrairement à ce que d'aucuns s'imaginaient un peu légèrement, soient allés pêcher leur réveillon dans les poubelles des halles. Du coup, la police recherche le « vendeur de poisson à la sauvette » ou le mastroquet qui aurait vendu aux sans-abri le tord-boyaux empoisonné.

De leur vie, ni Joseph Geihe, Karl Melchior ou Lucian Szczyptierowski, ni leurs modestes existences n'avaient été l'objet d'une telle attention. Quel honneur tout d'un coup! Des sommités médicales – des conseillers secrets en titre – fouillaient leurs entrailles de leurs propres mains. Le contenu de leur estomac – dont le monde s'était jusqu'alors éperdument moqué –, voilà qu'on l'examine minutieusement et qu'on en discute dans la presse. Dix messieurs – les journaux l'ont dit – sont occupés à isoler des cultures du bacille responsable de la mort des pensionnaires de l'asile. Et le monde veut savoir avec précision où chacun des sans-abri a contracté son mal : dans la grange où la police l'a trouvé mort ou bien à l'asile où il avait passé la nuit d'avant? Lucian Szczyptierowski est brusquement devenu une importante personnalité : sûr qu'il enflerait de vanité s'il ne gisait, cadavre nauséabond, sur la table de dissection.

Jusqu'à l'empereur – qui, grâce aux trois millions de marks ajoutés, pour cause de vie chère, à la liste civile qu'il perçoit en sa qualité de roi de Prusse, est Dieu merci à l'abri du pire –, jusqu'à l'empereur qui au passage s'est informé de l'état des intoxiqués de l'asile municipal. Et par un mouvement bien féminin, sa noble épouse a fait exprimer ses condoléances au premier bourgmestre, M. Kirschner, par le truchement de M. le chambellan von Winterfeldt. Le premier bourgmestre, M. Kirschner n'a pas, il est vrai, mangé de hareng pourri, malgré son prix très avantageux, et lui-même, ainsi que toute sa famille, se trouve en excellente santé. Il n'est pas parent non plus, que nous sachions, fût-ce par alliance, de Joseph Geihe ni de Lucian Szczyptierowski. Mais enfin à qui vouliez-vous donc que le chambellan von Winterfeldt exprimât les condoléances de l'impératrice? Il ne pouvait guère présenter les salutations de Sa Majesté aux fragments de corps épars sur la table de dissection. Et « la famille éplorée »? Qui la connaît? Comment la retrouver dans les gargotes, les hospices pour enfants trouvés, les quartiers de prostituées ou dans les usines et au fond des mines? Or donc le premier bourgmestre accepta, au nom de la famille, les condoléances de l'impératrice et cela lui donna la force de supporter stoïquement la douleur des Szczyptierowski. À l'Hôtel de ville également, devant la catastrophe qui frappait l'asile, on fit preuve d'un sang-froid tout à fait viril. On identifia, vérifia, établit des procès-verbaux; on noircit feuille sur feuille tout en gardant la tête haute. En assistant à l'agonie de ces étrangers, on fit preuve d'un courage et d'une force d'âme qu'on ne voit qu'aux héros antiques quand ils risquent leur propre vie.

Et pourtant toute l'affaire a produit dans la vie publique une dissonance criarde. D'habitude, notre société, en gros, a l'air de respecter les convenances : elle prône l'honorabilité, l'ordre et les bonnes mœurs. Certes il y a des lacunes dans l'édifice de l'État, et tout n'est pas parfait dans son fonctionnement. Mais quoi, le soleil lui aussi a ses taches! Et la perfection n'est pas de ce monde. Les ouvriers eux-mêmes – ceux surtout qui perçoivent les plus hauts salaires, qui font partie d'une organisation – croient volontiers que, tout compte fait, l'existence et la lutte du prolétariat se déroulent dans le respect des règles d'honnêteté et de correction. La paupérisation n'est-elle pas une grise théorie depuis longtemps réfutée? Personne n'ignore qu'il existe des asiles de nuit, des mendiants, des prostituées, une police secrète, des criminels et des personnes préférant l'ombre à la lumière. Mais d'ordinaire, on a le sentiment qu'il s'agit là d'un monde lointain et étranger, situé quelque part en dehors de la société proprement dite. Entre les ouvriers honnêtes et ces exclus, un mur se dresse et l'on ne pense que rarement à la

misère qui se traîne dans la fange de l'autre côté de ce mur. Et brusquement survient un événement qui remet tout en cause : c'est comme si, dans un cercle de gens bien élevés, cultivés et gentils, au milieu d'un mobilier précieux, quelqu'un découvrirait, par hasard, les indices révélateurs de crimes effroyables, de débordements honteux. Brusquement, le spectre horrible de la misère arrache à notre société son masque de correction et révèle que cette pseudo-honorabilité n'est que le fard d'une putain. Brusquement, sous les apparences frivoles et enivrantes de notre civilisation, on découvre l'abîme béant de la barbarie et de la bestialité. On en voit surgir des tableaux dignes de l'enfer : des créatures humaines fouillent les poubelles à la recherche de détritits, d'autres se tordent dans les affres de l'agonie ou exhalent en mourant un souffle pestilentiel.

Et le mur qui nous sépare de ce lugubre royaume d'ombres s'avère brusquement n'être qu'un décor de papier peint.

Ces pensionnaires de l'asile, victimes des harengs infects ou du tord-boyaux frelaté, qui sont-ils? Un employé de commerce, un ouvrier du bâtiment, un tourneur, un mécanicien : des ouvriers, des ouvriers, rien que des ouvriers. Et qui sont ces êtres sans nom que la police n'a pu identifier? Des ouvriers, rien que des ouvriers ou des hommes qui l'étaient, hier encore.

Et pas un ouvrier qui soit assuré contre l'asile, le hareng et l'alcool frelatés. Aujourd'hui il est solide encore, considéré, travailleur; qu'advient-il de lui, si demain il est renvoyé parce qu'il aura atteint le seuil fatal des quarante ans, au-delà duquel le patron le déclare « inutilisable »? Ou s'il est victime demain d'un accident qui fasse de lui un infirme, un mendiant pensionné?

On dit : échoient à la Maison des pauvres ou en prison uniquement des éléments faibles ou dépravés – vieillards débiles, jeunes délinquants, anormaux à responsabilité diminuée. Cela se peut. Seulement, les natures faibles ou dépravées issues des classes supérieures ne finissent pas à l'asile, mais sont envoyées dans des maisons de repos ou prennent du service aux colonies : là elles peuvent assouvir leurs instincts sur des nègres et des négresses. D'ex-reines ou d'ex-duchesses, devenues idiotes, passent le reste de leur vie dans des palais enclous de murs, entourées de luxe et d'une domesticité à leur dévotion. Au sultan Abdülhamid, ce vieux monstre devenu fou, qui a sur la conscience des milliers de vies humaines et dont les crimes et les débordements sexuels ont éteint la sensibilité, la société a donné pour retraite, au milieu de jardins d'agrément, une villa luxueuse qui abrite des cuisiniers excellents et un harem de filles dans la

fleur de l'âge dont la plus jeune a douze ans. Pour le jeune criminel Prosper Arenberg : une prison avec huîtres et champagne et de gais compagnons. Pour des princes anormaux : l'indulgence des tribunaux, les soins prodigués par des épouses héroïques et la consolation muette d'une bonne cave remplie de vieilles bouteilles. Pour la femme de l'officier d'Allenstein, cette folle, coupable d'un crime et d'un suicide, une existence confortable, des toilettes de soie et la sympathie discrète de la société. Tandis que les prolétaires vieux, faibles, irresponsables, crèvent dans la rue comme les chiens dans les venelles de Constantinople, le long d'une palissade, dans des asiles de nuit ou des caniveaux, et le seul bien qu'ils laissent, c'est la queue d'un hareng pourri que l'on trouve près d'eux. La cruelle et brutale barrière qui sépare les classes ne s'arrête pas devant la folie, le crime et même la mort. Pour la racaille fortunée : indulgence et plaisir de vivre jusqu'à leur dernier souffle, pour les Lazare du prolétariat : les tenaillements de la faim et les bacilles de mort qui grouillent dans les tas d'immondices.

Ainsi est bouclée la boucle de l'existence du prolétaire dans la société capitaliste. Le prolétaire est d'abord l'ouvrier capable et consciencieux qui, dès son enfance, trime patiemment pour verser son tribut quotidien au capital. La moisson dorée des millions s'ajoutant aux millions s'entasse dans les granges des capitalistes; un flot de richesses de plus en plus imposant roule dans les banques et les Bourses tandis que les ouvriers - masse grise, silencieuse, obscure - sortent chaque soir des usines et des ateliers tels qu'ils y sont entrés le matin, éternels pauvres hères, éternels vendeurs apportant au marché le seul bien qu'ils possèdent : leur peau.

De loin en loin un accident, un coup de grisou les fauche par douzaines ou par centaines dans les profondeurs de la mine - un entrefilet dans les journaux, un chiffre signale la catastrophe; au bout de quelques jours, on les a oubliés, leur dernier soupir est étouffé par le piétinement et le halètement des affairés avides de profit; au bout de quelques jours, des douzaines ou des centaines d'ouvriers les remplacent sous le joug du capital.

De temps en temps survient une crise : semaines et mois de chômage, de lutte désespérée contre la faim. Et chaque fois l'ouvrier réussit à pénétrer de nouveau dans l'engrenage, heureux de pouvoir de nouveau bander ses muscles et ses nerfs pour le capital. Mais peu à peu ses forces le trahissent. Une période de chômage plus longue, un accident, la vieillesse qui vient - et l'un d'eux, puis un second est contraint de se précipiter sur le premier emploi qui se présente : il abandonne sa profession et glisse irrésistiblement

vers le bas. Les périodes de chômage s'allongent, les emplois se font plus irréguliers. L'existence du prolétaire est bientôt dominée par le hasard; le malheur s'acharne sur lui, la vie chère le touche plus durement que d'autres. La tension perpétuelle des énergies, dans cette lutte pour un morceau de pain, finit par se relâcher, son respect de soi s'amenuise - et le voici debout devant la porte de l'asile de nuit à moins que ce ne soit celle de la prison.

Ainsi chaque année, chez les prolétaires, des milliers d'existences s'écartent des conditions de vie normales de la classe ouvrière pour tomber dans la nuit de la misère. Ils tombent silencieusement, comme un sédiment qui se dépose, sur le fond de la société : éléments usés, inutiles, dont le capital ne peut plus tirer une goutte de plus, détritrus humains, qu'un balai de fer éjecte. Contre eux se relaient le bras de la loi, la faim et le froid. Et pour finir, la société bourgeoise tend à ses proscrits la coupe du poison.

« *Le système public d'assistance aux pauvres, dit Karl Marx, dans le Capital, est l'Hôtel des Invalides des ouvriers qui travaillent, à quoi s'ajoute le poids mort des chômeurs. La naissance du paupérisme public est liée indissolublement à la naissance d'un volant de travailleurs sans emploi; travailleurs actifs et chômeurs sont également nécessaires, ces deux catégories conditionnent l'existence de la production capitaliste et le développement de la richesse. La masse des chômeurs est d'autant plus nombreuse que la richesse sociale, le capital en fonction, l'étendue et l'énergie de son accumulation, partant aussi le nombre absolu de la classe ouvrière et la puissance productive de son travail, sont plus considérables. Mais plus cette réserve de chômeurs grossit comparativement à l'armée active du travail, plus grossit la surpopulation des pauvres. Voilà la loi générale absolue de l'accumulation capitaliste.* »

Lucian Szczyptierowski, qui finit sa vie dans la rue, empoisonné par un hareng pourri, fait partie du prolétariat au même titre que n'importe quel ouvrier qualifié et bien rémunéré qui se paie des cartes de nouvel an imprimées et une chaîne de montre plaquée or. L'asile de nuit pour sans-abri et les contrôles de police sont les piliers de la société actuelle au même titre que le palais du chancelier du Reich et la Deutsche Bank. Et le banquet aux harengs et au tord-boyaux empoisonné de l'asile de nuit municipal constitue le soubassement invisible du caviar et du champagne qu'on voit sur la table des millionnaires. Messieurs les conseillers médicaux peuvent toujours rechercher au microscope le germe mortel dans les intestins des intoxiqués et isoler leurs « cultures pures » : le véritable bacille, celui qui a causé la mort des pensionnaires de l'asile berlinois, c'est l'ordre social capitaliste à l'état pur.

Chaque jour des sans-abri s'écroulent, terrassés par la faim et le froid. Personne ne s'en émeut, seul les mentionne le rapport de police. Ce qui a fait sensation cette fois à Berlin, c'est le caractère massif du phénomène. Le prolétaire ne peut attirer sur lui l'attention de la société qu'en tant que masse qui porte à bout de bras le poids de sa misère. Même le dernier d'entre eux, le vagabond, devient une force publique quand il forme masse, et ne formerait-il qu'un monceau de cadavres.

D'ordinaire, un cadavre est quelque chose de muet et de peu remarquable. Mais il en est qui crient

plus fort que des trompettes et éclairent plus que des flambeaux. Au lendemain des barricades du 18 mars 1848, les ouvriers berlinois relevèrent les corps des insurgés tués et les portèrent devant le château royal, forçant le despotisme à découvrir son front devant ces victimes. À présent il s'agit de hisser les corps empoisonnés des sans-abri de Berlin, qui sont la chair de notre chair et le sang de notre sang, sur des milliers de mains de prolétaires et de les porter dans cette nouvelle année de lutte en criant : À bas l'infâme régime social qui engendre de pareilles horreurs! ●

# Une histoire de la pauvreté par ses hérauts

**Axelle  
Brodiez-Dolino**

Historienne au CNRS.



La pauvreté traverse les siècles, mais avec des conceptions qui diffèrent. Sanctifiée en Europe jusqu'au Moyen Âge, elle devient cible de la répression publique ensuite, pour constituer, à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, le domaine de l'assistance. Du Christ à Coluche en passant par sœur Emmanuelle, des personnalités emblématiques incarnent une certaine permanence dans le souci de prise en charge bienveillante des pauvres.

---

**S**aint Vincent de Paul, l'abbé Pierre, Coluche, mère Teresa... La pauvreté a ses figures emblématiques, passées à la postérité, qui sont le reflet – autant qu'elles les ont produits – de pans entiers d'histoire. Elles peuvent utilement servir de guides pour comprendre les évolutions de longue durée. Celles-ci dessinent quelques grands paradigmes : une pauvreté d'abord sanctifiée, dans les textes chrétiens comme chez les ordres mendiants médiévaux ; puis un retournement, aux sources à la fois conjoncturelles et structurelles, vers une longue ère à dominante répressive durant pas moins d'un demi-millénaire ; avant un nouveau basculement au XIX<sup>e</sup> siècle vers un paradigme assistanciel, dont la lutte contre la pauvreté-précarité qu'on connaît aujourd'hui, métrisant approches nationales et internationales, est l'héritage.

### Une pauvreté sanctifiée

Dans nos civilisations chrétiennes, la figure fondatrice incontournable est Jésus Christ. L'Ancien Testament demandait au croyant d'aider l'étranger, la veuve et l'orphelin. Dans le Nouveau Testament, la parabole du jugement dernier recompose les cibles de la charité : ceux qui ont faim, soif, sont étrangers, nus, malades ou en prison. Ils incarnent le Christ sur terre et conduisent au salut par l'aumône. L'étranger reste, mais à des figures sociales succèdent plutôt des états de dénuement. Ce texte est aujourd'hui encore fondateur, pour quantité de chrétiens et/ou d'associations de solidarité.

Jusqu'au milieu du Moyen Âge, la pauvreté est ainsi valorisée voire sanctifiée. D'où au XIII<sup>e</sup> siècle une floraison d'ordres mendiants qui, soutenus par la bourgeoisie et l'aristocratie locales, font vœu de

pauvreté, se consacrent à la prédication et au service des pauvres. Les Dominicains (1206) et les Franciscains (1209), ces derniers fondés par saint François d'Assise, ont en particulier traversé les siècles.

### Le paradigme répressif (XIV<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles)

Mais ces ordres vont aussi matérialiser la différence entre une pauvreté choisie, noble et valorisée, et une pauvreté subie, lot du *vulgum pecus*, de plus en plus perçue comme dégradante et source de péchés (vols, violence, révolte, ivrognerie, etc.). D'autant que la pauvreté se développe avec la croissance démographique, qui engendre un morcellement des terres et une paupérisation paysanne. Des masses croissantes sont contraintes de se louer, mendier ou chercher du travail ailleurs – notamment en ville. Ce sont déjà les premières jacqueries, révoltes contre la pression fiscale, la cherté et la famine, dont celle menée en 1358 par le surnommé Jacques Bonhomme donnera le nom générique à ces soulèvements, innombrables entre le XIII<sup>e</sup> et le XVII<sup>e</sup> siècles.

S'ajoutent les effets de la grande peste noire (1347-1351), qui emportera 50 % de la population européenne en cinq ans. D'abord conjoncturellement puis très durablement, pour juguler les migrations de travail (aux conséquences également sanitaires et économiques, pour se vendre au plus offrant), le pouvoir royal multipliera à partir de 1351 les édits d'une extrême sévérité envers les « oisifs », mendiants et vagabonds : bannissement, pilori, carcan, fer rouge, essorillement, supplice de la roue, galères ou encore pendaison – avec l'idée qu'ils soient « tellement punis que ce sera exemple à tous ».

Pourtant, poussés par la nécessité (croissance démographique, guerres, épidémies, mauvaises récoltes et famines), les mendiants et vagabonds continueront d'affluer, en particulier vers les grandes villes où se trouvent les réserves de grain. À partir du XVII<sup>e</sup> siècle, les pouvoirs publics opteront plutôt pour le « grand renfermement » – dont Michel Foucault se fera dans les années 1960 le théoricien –, sous la forme des « hôpitaux généraux » (à partir de 1656) puis des « dépôts de mendicité » (à partir de 1764).

S'ajoute encore, à partir du XVI<sup>e</sup> siècle, la Réforme protestante, qui n'est pas tendre envers les pauvres. Jean Calvin, en particulier, considère que la pauvreté n'est pas une marque christique mais au contraire un châtement divin. La Bible est relue sous l'angle de l'injonction au travail depuis la chute originelle, et appelle donc les pauvres à la patience, au labeur et à la souffrance ici-bas.

Des voix plus empathiques s'élèveront pourtant, dont nous reste aujourd'hui surtout celle de Vincent de Paul (1581-1660). Prêtre à l'histoire rocambolesque, il fonde en 1617 l'association des Dames de la charité pour venir en aide aux pauvres; en 1633, avec Louise de Marillac, la compagnie des Filles de la charité (ou sœurs Saint-Vincent-de-Paul), pour le service corporel et spirituel des malades et des pauvres; en 1625, la congrégation de la Mission (ou Lazaristes), vouée à l'évangélisation dans les campagnes et les pays pauvres; en 1638, l'œuvre des Enfants trouvés.

Ni les Lumières philanthropiques ni la Révolution ne modifieront réellement ce paradigme répressif. Les premières plaident certes pour l'assistance aux inaptes au travail (vieillards, infirmes, enfants, etc.), mais restent incapables de penser que le non-travail puisse ne pas résulter d'un choix. Les physiocrates s'accordent quant à eux sur « la nécessité de maintenir une population à un certain degré de pauvreté afin de préserver le besoin de travailler ». La Révolution, en particulier son comité de mendicité présidé par le duc de la Rochefoucauld-Liancourt, affirme certes que « *la misère des peuples est un tort des gouvernants* » et érige l'assistance en « dette sacrée de la nation »; mais par refus d'aider réellement les adultes valides et par manque d'argent, elle laissera en pratique un faible bilan. Non, de nouveau, que des voix ne se soient élevées : ainsi Louis Dufourny de Villiers, qui révèle l'existence d'un « quatrième ordre » (celui des « infortunés », qui n'ont pas même l'argent nécessaire pour siéger aux assemblées du tiers état) et demande l'accès de tous aux droits civils et politiques. Son travail inspirera, deux siècles plus tard, ATD Quart-Monde.

## La lente bascule assistancielle (XIX<sup>e</sup> siècle)

Le XIX<sup>e</sup> siècle voit un vaste changement de contexte : à l'urbanisation et à l'industrialisation s'arrime une nouvelle « question sociale », celle du « paupérisme » et de la prolétarianisation des masses ouvrières. Avec deux réponses. L'une, toujours répressive : réactivation des dépôts de mendicité, création en 1810 du Code pénal, qui érige la mendicité et le vagabondage en délits, répression des vagabonds qui culmine dans les années 1880-1890.

L'autre est plus compréhensive et compassionnelle, avec une prolifération d'œuvres. Les congrégations féminines se multiplient, ainsi les Petites Sœurs des pauvres, fondées en 1839 par Jeanne de Jugan pour venir en aide aux personnes âgées et malades. Le premier christianisme social est incarné par l'étudiant Frédéric Ozanam, qui fonde en 1833 les conférences et la société Saint-Vincent-de-Paul. Une seconde vague philanthropique, soucieuse de réponses préventives et curatives, est très liée aux premières grandes enquêtes sur la condition ouvrière. *Le visiteur du pauvre* (1824), du baron de Gérando, les publications du médecin Louis-René Villermé, *L'économie politique chrétienne, ou Recherches sur la nature et les causes du paupérisme* (1834), de l'économiste et homme politique Alban de Villeneuve-Bargemon, ou encore les monographies de l'ingénieur Frédéric Le Play scellent un tournant dans les approches. Mais, par hégémonie libérale, l'assistance publique n'existe toujours pas – réduite aux bureaux de bienfaisance, structure municipale semi-privée, facultative, créée en 1796 et qui procure de minces aides aux indigents dans le besoin.

Elle sera finalement bâtie par la III<sup>e</sup> République, sous de multiples pressions. D'abord, le poids des œuvres chrétiennes, dans un contexte de concurrence croissante entre l'Église et l'État. Souples et inventives, celles-ci donnent naissance aux premiers asiles de nuit : en 1872 à Marseille, par le commerçant François Massabo; à l'Armée du salut, du pasteur britannique William Booth (1865), qui franchit la Manche en 1881; ou encore à la Mie de pain, créée en 1891 à Paris par l'employé d'assurances Paulin Enfert. Mais la République fait aussi face à d'autres menaces : la santé de plus en plus dégradée de sa population, sous le coup des « fléaux sociaux » meurtriers que sont alors la tuberculose, la syphilis et l'alcoolisme; l'Allemagne, qui vient en 1870 de gagner la guerre et dépasse la France avec une population (une armée et une main-d'œuvre) en bonne santé; les mouvements de gauche (marxisme, socialisme, syndicalisme révolutionnaire); la Grande Dépression (1873-1896) enfin, qui rend de plus en plus évident le fait que les chômeurs ne le sont pas par choix ni par paresse, mais par manque d'ouvrage.

D'où une nouvelle pensée, le « solidarisme », dont l'avocat et homme politique Léon Bourgeois (successivement préfet, député, ministre, président du Conseil, président de la Chambre des députés, président du Sénat, premier président de la Société des nations et Prix Nobel de la paix) sera le grand théoricien. La société est progressivement appréhendée comme un corps interdépendant, où l'affaiblissement d'un membre nuit à la cohésion et au fonctionnement de l'ensemble. S'impose alors une refondation politique sous la forme de la protection sociale, avec deux volets complémentaires : l'assistance publique (à partir de 1886) et l'assurance (à partir de 1910). D'où une série de lois sociales, notamment d'aide aux indigents – qu'ils soient malades (1893), enfants (1904), vieillards, infirmes et incurables (1905) ou encore familles nombreuses et femmes en couches (1913).

Ce passage du *devoir de charité* au *droit à l'assistance* ne vaut toutefois que pour les « bons pauvres », en double situation de vulnérabilité sanitaire et sociale; les adultes valides relèvent quant à eux de l'assurance, qui se développe dans l'entre-deux-guerres (assurances sociales, allocations familiales) puis après 1945 (sécurité sociale, assurance chômage).

### Vers le paysage actuel : la lutte contre la pauvreté-précarité au XX<sup>e</sup> siècle

Alors qu'elle fleurit aux États-Unis, la philanthropie (Carnegie, Rockefeller, etc.), qui vise à traiter la pauvreté à sa racine (éducation, santé, etc.), n'a pas alors son équivalent en France. L'approche curative est plutôt incarnée par le travail social, qui se développe à partir de 1896 sous influence anglaise puis se structure dans l'entre-deux-guerres. Il se métrifiera des compétences et de la disponibilité des nouvelles « assistantes sociales », héritières des « infirmières-visiteuses » de la Croix-Rouge – fondée en 1864 par le Suisse Henry Dunant pour soigner et sauver les blessés des champs de bataille.

On pensait que la pauvreté se dissoudrait enfin après-guerre, dans la prospérité économique et la protection sociale. Il n'en a rien été. D'où la création en 1946 du Secours catholique, par l'abbé Jean Rodhain, et des Petits Frères des pauvres, pour les personnes âgées, par le grand bourgeois Armand Marquiset; en 1949 des communautés Emmaüs, par l'abbé Pierre, prêtre, ancien résistant et député, qui deviendra célèbre par son appel radiophonique à l'hiver 1954; ou encore, en 1957, d'ATD Quart-Monde par le père Joseph Wresinski. L'assistance, devenue en 1953 « aide sociale », sera parallèlement complétée par le minimum vieillesse (1956) puis l'allocation adultes handicapés (1975).

Si la pauvreté ne disparaît pas, elle devient toutefois moins visible. Au contraire de celle du Sud qui, liée à la décolonisation, provoque à partir des années 1950 un décentrage du regard. D'où une nouvelle vigueur des missions chrétiennes, qu'incarnent en Inde l'Albanaise mère Teresa (elle fonde en 1950 les Missionnaires de la charité, pour les enfants des rues et les mourants) ou en Égypte la Franco-Suisse sœur Emmanuelle (qui se consacre aux chiffonniers des bidonvilles). D'où aussi l'humanitaire dit de « développement », encouragé par le pape Paul VI et qui provoque en France la création du CCFD (Comité catholique contre la faim et pour le développement). Les grandes crises humanitaires préoccupent aussi, désormais relayées par la télévision. Elles donnent naissance, sous l'impulsion notamment de Bernard Kouchner, Rony Brauman et Xavier Emmanuelli, aux *french doctors*, en particulier engagés dans Médecins sans frontières (1971) et Médecins du monde (1981).

Mais le retournement de contexte économique et la montée du chômage à partir du milieu des années 1970, puis la médiatisation des SDF et des « nouveaux pauvres », provoquent un nouveau recentrage sur les situations nationales. Après les banques alimentaires, lancées en France en 1984, l'humoriste Coluche fonde l'année suivante les Restaurants du cœur. En 1987, l'abbé Pierre soutient la création d'une Fondation pour le logement des défavorisés. Les pouvoirs publics s'engagent massivement, en faveur des situations d'urgence (hébergement) comme de nouveaux droits (RMI en 1988, droit au logement en 1990, CMU en 1999). Même les acteurs de l'humanitaire y concourent : Médecins du monde crée sa mission France en 1986, Médecins sans frontières l'année suivante. En 1993, le Dr Xavier Emmanuelli crée le Samu social puis, devenu secrétaire d'État, le numéro d'urgence 115.

Emmanuelli ou Kouchner sont loin d'être les seuls à métrifier solidarité publique et privée : le conseiller d'État Martin Hirsch devient en 2002 président d'Emmaüs France, puis en 2007 haut-commissaire aux Solidarités actives. En mouvement inverse, Véronique Fayet, longtemps dans le giron d'Alain Juppé à Bordeaux, prend entre 2014 et 2021 la présidence du Secours catholique.

Selon la formule du sociologue Didier Fassin, les associations sont à la fois « contre » – elles pratiquent abondamment le plaidoyer – et « tout contre » l'État – par les subventions qu'elles reçoivent, ou les dispositifs publics qu'elles inventent puis mettent en œuvre. Elles incarnent aussi, désormais en collectif, le nouveau visage des héros (héros?) de la lutte contre la pauvreté – jusqu'à ce que, peut-être, de nouvelles figures emblématiques apparaissent. ●

# Diversité des définitions, contraste des évolutions

**Julien  
Damon**

Rédacteur en chef de *Constructif*



Approcher et quantifier la pauvreté, dans ses différentes acceptions, n'est jamais chose aisée. Diverses définitions et délimitations se présentent. Des méthodes différentes s'emploient. Il ressort tout de même des ordres de grandeur et des dynamiques clairs, en particulier au sujet des transformations de la pauvreté.

« Ô pauvres! Que vous êtes riches! Mais, ô riches! Que vous êtes pauvres! »

Bossuet, *De l'éminente dignité des pauvres*, 1659

Qui et combien sont les pauvres? Tout dépend des définitions. Sous un déluge de données et d'approches toujours plus sophistiquées, il est difficile de se faire aisément une idée. Et différentes thèses peuvent être valablement soutenues, à partir des mêmes sources d'information. Un peu de pédagogie s'impose. On proposera, d'abord, un tableau synthétique des différentes approches. On s'arrêtera, ensuite, sur les trois possibilités de suivi des phénomènes : indicateur simple, indice composite ou tableau de bord aux diverses dimensions. Enfin on soulignera, au-delà des chiffres, les principales transformations de la pauvreté.

### Définitions et délimitations

Soulignons d'entrée qu'aucune définition ne s'impose. Résumons le fond du débat par une formule. La pauvreté a des dimensions relativement absolues (le dénuement total dans les pays pauvres, comme dans les pays riches). Elle est, dans une large mesure, abso-

lument relative car elle dépend des gens, du moment et de l'environnement. Sur le plan des définitions la pauvreté s'entend principalement comme absence ou insuffisance de ressources (monétaires notamment).

La pauvreté relève, au moins, de trois dimensions : elle se trouve dans les esprits (des représentations), dans les textes (des normes), dans les poches (des budgets).

Des individus s'estiment eux-mêmes pauvres, ou bien sont estimés comme étant en situation de pauvreté.

Des textes du droit social et du droit fiscal délimitent des populations qui peuvent être dites pauvres. Les ressources des ménages, selon certains seuils établis par les experts, placent les membres d'un ménage en situation de pauvreté.

Une autre partition, plus technique, spécifie quatre approches : absolue, relative, administrative, ressentie. Par symétrie de conventions, on peut également approcher la richesse et l'opulence selon ces quatre approches. Le tableau suivant en contient une synthèse<sup>1</sup>.

#### RICHESSSE ET PAUVRETÉ EN UN TABLEAU

	Approche « absolue »	Approches « relatives »			Approche « administrative »	Approches « ressenties »
		Fraction	Seuils monétaires	Conditions de vie		
<b>Pauvres</b>	Pouvoir se nourrir, se vêtir, habiter	Les x% les plus pauvres	60% du niveau de vie médian	Privations de certains biens et services	RSA, etc.	Part de la population se déclarant « pauvre »
<b>Riches</b>	Vivre des intérêts sur les intérêts de son capital	Les x% les plus riches	200% du niveau de vie médian	Abondance de tous ces mêmes biens et services	IFI, etc.	Part de la population se déclarant « riche »

1. Sur ce tableau, voir Julien Damon, *L'exclusion*, PUF, « Que sais-je ? », 5<sup>e</sup> édition, 2018. Et, plus largement, sur toutes les méthodes d'évaluation de la pauvreté, voir Julien Damon, *Éliminer la pauvreté*, PUF, « Quadrige », 2010.

Une première approche délimite une pauvreté « absolue » : un seuil de ressources, qui ne varie pas en fonction des évolutions de la richesse, en dessous duquel on est compté comme pauvre. C'est l'option suivie aux États-Unis depuis la fin des années 1950. L'idée sous-jacente est de convertir en montant monétaire ce qui est nécessaire pour pouvoir, au minimum, se nourrir, se vêtir, habiter. Cette option, absolue, a également été retenue pour le calcul, par les institutions internationales, du nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté dans le monde (disposant quotidiennement de moins de 1,90 dollar de pouvoir d'achat). Symétriquement, une approche absolue de la richesse ne doit pas faire référence à la distribution des revenus et des positions sociales. Une définition, semble-t-il proposée par un membre fondateur de la dynastie Rothschild, pourrait être de vivre des intérêts sur les intérêts de son capital. Mais une approche plus large, par exemple de vivre des seuls intérêts sur son capital, est certainement recevable. L'approche est, toujours, conventionnelle.

Un deuxième genre porte sur la pauvreté ou la précarité « administrative ». Sont pauvres, en France, les personnes qui bénéficient des prestations visant à atténuer la pauvreté (principalement les minima sociaux de type RSA, minimum vieillesse, etc.). Symétriquement, sont riches les personnes délimitées administrativement comme riches, par exemple lorsqu'elles vivent dans des ménages assujettis à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Le nombre de riches et de pauvres dépend alors, au premier chef, du barème des prestations sociales et de la fiscalité<sup>2</sup>. Encore une fois, il y a là une convention dont on peut discuter les fondements et les montants. Pour un chiffre sur la pauvreté « administrative », on peut recenser le nombre d'allocataires des minima sociaux. Fin 2020, on compte en France 4,5 millions d'allocataires, soit, avec les conjoints et les enfants, environ 7 millions de personnes concernées (soit 11 % de la population). Cette approche administrative peut être décrite comme « bureaucratique ». Elle est particulièrement sociologique, car elle correspond finalement assez bien à ce que le grand sociologue Georg Simmel (Les pauvres, 1907) avançait comme définition : « *Les pauvres, en tant que catégorie sociale, ne sont pas ceux qui souffrent de manques et de privations spécifiques, mais ceux qui reçoivent assistance ou qui devraient la recevoir selon les normes sociales. Par conséquent, la pauvreté ne peut dans ce sens être définie comme un état quantitatif en elle-même, mais seulement par rapport à la réaction sociale qui résulte d'une situation spécifique.* »

Une troisième famille méthodologique s'intéresse à la pauvreté « relative ». Les pauvres vivent avec des revenus et/ou dans des conditions de vie sous

un certain seuil défini en fonction de la distribution des revenus et/ou des conditions sociales. Cette famille est la plus nombreuse dans la mesure où l'on peut distinguer trois sous-familles.

Dans un premier cas, totalement relatif, on estime que les pauvres sont les 20 % (ou les 10 %) les moins riches. Cette définition a les vertus de la simplicité. Elle ne permet cependant pas de mesurer des progrès en matière de diminution du taux de pauvreté puisque, par construction, il est fixe. Symétriquement, pour la richesse, ce sont les 20 % (ou les 10 %) les plus aisés.

Une deuxième sous-famille, la plus classique maintenant en France et dans l'Union européenne, approche la pauvreté à partir d'un seuil monétaire. Le seuil le plus souvent utilisé est à 60 % de la médiane des niveaux de vie (c'est-à-dire des ressources des ménages de toute nature – salaires, prestations, revenus du capital, etc. – dont sont soustraits les impôts directs). Relevons que ce seuil atteint un niveau élevé : en 2019, environ 1 100 euros mensuels pour une personne seule, 2 300 euros pour un couple avec deux enfants. Ce seuil de 60 % du revenu médian est discuté, et des experts lui préfèrent des seuils à 50 % ou à 40 % du revenu médian, cela permettant d'approcher une pauvreté plus réduite mais plus intense<sup>3</sup>. De l'autre côté, ce montant d'environ 1 100 euros comme seuil de pauvreté correspond à ce que les Français, dans certaines enquêtes d'opinion, estiment, en moyenne, comme revenu net en dessous duquel un individu peut être considéré comme pauvre<sup>4</sup>. Il est, en tout cas, important d'avoir à l'esprit que la mesure de la pauvreté monétaire relative est extrêmement sensible au seuil choisi. Avec un seuil à 60 % de la médiane des niveaux de vie, on compte plus de 2 millions d'enfants pauvres (i. e. de mineurs vivant dans des ménages sous le seuil de pauvreté). Avec un seuil à 50 %, on ne compte que 1 million d'enfants pauvres. Plus largement, avec un seuil à 60 %, on recense un peu moins de 10 millions de pauvres ; avec un seuil à 50 %, un peu plus de 5 millions. Une variation dans le seuil double ou divise donc par deux la pauvreté.

Une troisième sous-famille « relative » a trait aux conditions de vie. Une liste de biens et services (nombre de repas avec de la viande, accès à un téléviseur, vacances, sanitaires dans l'habitation, etc.) que l'on estime nécessaires est établie. On mesure la proportion des ménages qui ne disposent pas d'un certain nombre de ces éléments (trois ou quatre parmi neuf). Les personnes composant ces ménages sont dites pauvres en conditions de vie, ou en situation de privation matérielle. Bien entendu, rappelons-le encore et encore, tout cela est conventionnel, donc infiniment discutable<sup>5</sup>.

2. En incise, soulignons tout de même que si la pauvreté s'estime généralement en fonction du revenu, la richesse s'apprécie plus communément en fonction du patrimoine.

3. Voir, en particulier, les différents travaux et prises de position de Louis Maurin, directeur de l'Observateur des inégalités ([www.inegalites.fr](http://www.inegalites.fr)). L'OCDE fait également ce choix du seuil dit « à 50 % ».

4. Voir les sondages menés maintenant tous les ans par Ipsos pour le Secours populaire sur les Français et la pauvreté.

5. Pour continuer sur ces sujets, on peut renvoyer, autant pour discuter des définitions que pour s'informer des données, aux deux sites de la statistique publique nationale et européenne : [www.insee.fr](http://www.insee.fr) ; [ec.europa.eu/eurostat/fr](http://ec.europa.eu/eurostat/fr).

Une dernière approche, directe, de la pauvreté, appelée pauvreté « ressentie », ou « subjective », consiste à demander aux gens s'ils se considèrent actuellement comme pauvres ou exclus, ou s'ils considèrent avoir vécu, au cours de leur vie, une telle situation. Les résultats sont généralement édifiants. En 2021, 35 % des personnes interrogées, estiment, dans le baromètre Ipsos-Secours popu-

laire, être en situation de pauvreté actuellement ou avoir déjà connu une telle situation. Elles étaient 30 % en 2009, mais 41 % en 2013. Dans l'enquête menée par le ministère des Affaires sociales, il ressort que plus d'un tiers des Français s'estiment aujourd'hui pauvres ou pensent le devenir dans les cinq prochaines années.

#### OPINIONS SUR LE RISQUE DE PAUVRETÉ

« Vous, personnellement, pensez-vous qu'il y a un risque que vous deveniez pauvre dans les cinq prochaines années ? » (en %)						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Non, plutôt pas	61	59	63	55	58	56
Oui, plutôt	25	27	23	22	18	18
Je me considère déjà comme pauvre	12	12	13	17	18	18
NSP	1	2	1	6	6	8

Source : ministère des Affaires sociales, Drees.

### Indicateur élémentaire, indicateur synthétique ou tableau de bord

Le problème est classique. Comme la pauvreté présente de multiples facettes, elle s'apprécie selon de multiples dimensions. La pauvreté est multidimensionnelle. Le constat se répète, à juste titre, à l'envi. Associations expertes et institutions statistiques en conviennent pleinement. Comment, dès lors, rendre compte du phénomène ? Trois options principales se profilent, chacune avec ses atouts et ses inconvénients.

*Un indicateur élémentaire.* Faire le choix d'un indicateur élémentaire présente l'avantage de la simplicité et le désavantage de ne rendre compte que d'une des dimensions de la pauvreté. Le plus généralement, la pauvreté s'apprécie ainsi. C'est le cas de la plupart des mesures de la pauvreté monétaire, qu'il s'agisse des données classiques françaises, européennes, américaines ou mondiales. La définition et le seuil de pauvreté ne sont pas exactement les mêmes, mais le principe est commun. Il s'agit de disposer d'un indicateur unique basique.

*Un indicateur synthétique.* Privilégier un indicateur agrégeant plusieurs dimensions de la pauvreté permet de dépasser la critique faite à l'option de

l'indicateur élémentaire. Il existe ainsi de multiples indicateurs synthétiques. Dans l'Union européenne, pendant toute la période 2010-2020 de la stratégie dite UE 2020, la pauvreté se comprenait comme l'agrégation d'une triple mesure : pauvreté monétaire, pauvreté en conditions de vie, éloignement du travail. À l'échelle internationale, le célèbre indicateur de développement humain (IDH) intègre trois mesures, le niveau de vie, le niveau éducatif et l'état de santé. Dans son prolongement, l'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM) inclut, en plus, l'accès à des services essentiels. Le défaut de ces indices composites procède de leur complexité mathématique mais aussi des débats infinis pour légitimer le nombre et la qualité des indicateurs élémentaires à assembler.

*Un tableau de bord.* La troisième option consiste à renseigner des tableaux de bord. Les dimensions de la pauvreté n'y sont pas agrégées dans un indicateur de synthèse. Elles sont insérées dans des tableaux qui peuvent être plus ou moins copieux. En France c'est ce que réalise l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), lequel parle dans le titre de son tableau de bord de pauvreté et d'exclusion sociale. L'ensemble des lignes de ce tableau permet cependant bien une approche de ces différents sujets,

pauvreté, précarité, exclusion, qui se recoupent en réalité très largement<sup>6</sup>. En Europe, différents tableaux de bord ont ainsi été proposés et suivis. À l'échelle internationale, les objectifs du développement durable (ODD) se présentent dans un tableau de bord sur 17 chapitres et 169 cibles à atteindre. Celles-ci sont loin de toutes concerner la pauvreté, mais nombre d'entre elles s'y rapportent

tout de même très directement. Le désavantage de l'option du tableau de bord tient aussi de sa complexité et du caractère infini du nombre de variables qui peuvent s'y ajouter. Tout comme un indicateur unique est imparfait, et un indicateur synthétique toujours assez compliqué, un tableau de bord n'est jamais considéré comme véritablement complet.

**TABLEAU DE BORD, INDICATEUR ÉLÉMENTAIRE OU INDICE SYNTHÉTIQUE ?**

	<i>Compréhension</i>	<i>Acceptation</i>	<i>Territorialisation</i>	<i>Pondération</i>	<i>Prolifération</i>
<b>Indicateur élémentaire</b>	Aisée	Longues discussions	Possible	Simple	Aucun risque
<b>Indicateur composite</b>	Très compliquée	Controverses techniques	Très compliquée	Controverses techniques	Risque possible
<b>Tableau de bord</b>	Compliqué	Aisée	Compliquée	Plutôt simple	Risque élevé

Sur le plan technique, chacune des trois options - indicateur élémentaire, indice composite, tableau de bord large - a ses partisans, et les débats sont loin d'être finis. Reste que l'approche la plus commune (et, partant, la plus débattue) de la pauvreté et de la précarité est celle de la pauvreté monétaire relative. En l'employant, on peut avoir des mesures de l'évolution de la pauvreté en France.

### Évolutions et transformations

La pauvreté augmente-t-elle? Tout dépend, bien entendu, de la définition. Tout dépend également, tout aussi évidemment, de la période de référence. En France, par rapport au Moyen Âge, la pauvreté a été éliminée. Si on se réfère aux années 1980, avant l'introduction du RMI (devenu RSA), la situation des plus pauvres n'a plus grand-chose à voir. Si on s'intéresse aux années récentes, alors on n'observe pas d'évolutions franches de la pauvreté. Le taux de pauvreté, depuis le milieu des années 1980 oscille autour de 14 % de la population.

Sur une décennie, les choses ne semblent donc pas beaucoup bouger, même si les conséquences de la crise commencent vraiment à se faire sentir en 2010.

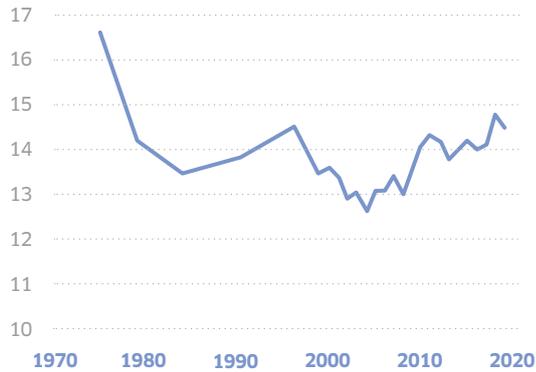
En effet, le taux de pauvreté a alors augmenté, à 14 % de la population, puis 14,3 % en 2011. Chose a priori surprenante, le taux a baissé ensuite entre 2011 et 2012, puis entre 2012 et 2013 pour se stabiliser à 14 %. Cette double baisse, inattendue, est liée à l'indicateur employé. Celui-ci est fonction du niveau de vie médian. Or, comme ce dernier a baissé, le seuil de pauvreté a baissé, et donc avec lui le taux de pauvreté. Il y a là une difficulté, à la limite de l'absurdité : l'indicateur retenu est à la baisse quand les problèmes (augmentation du niveau du chômage, baisse du niveau de vie) sont à la hausse! C'est un élément d'étonnement et de débat pour l'avenir...

Les proportions masquent toutefois les volumes. En 2000, l'Insee recensait en France 7,8 millions de pauvres. Ils sont plus de 9 millions en 2019. Cette poussée de la pauvreté est à mettre en perspective. De fait, les mouvements récents, sous forme de yo-yo, du taux de pauvreté étaient de petite amplitude. Il n'en va pas de même en volume. L'augmentation du nombre de pauvres (et non du taux de pauvreté) est bien plus significative depuis le milieu de la décennie 2000. En 2011, on s'est retrouvé à un niveau qui n'avait jamais été atteint depuis le début des années 1970.

6. L'ONPES a été intégré au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE, [www.cnle.gouv.fr](http://www.cnle.gouv.fr)). On peut retrouver assez aisément ses tableaux de bord.

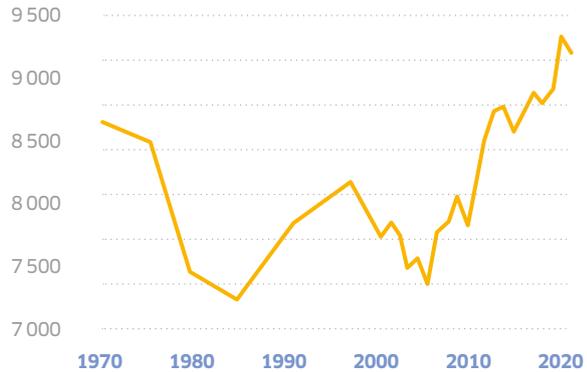
## ÉVOLUTIONS DE LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE EN FRANCE

ÉVOLUTION DU TAUX DE PAUVRETÉ  
(EN %, SEUIL À 60 % DE LA MÉDIANE DES NIVEAUX DE VIE)



Source : Insee.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PAUVRES  
(EN MILLIERS, SEUIL À 60 % DE LA MÉDIANE DES NIVEAUX DE VIE)



Mesurée, en proportion, depuis les années 1970, la diminution puis la stabilisation de la pauvreté, sous sa forme monétaire relative, masquent de profondes transformations. Tout d'abord, la pauvreté a rajeuni : en cinquante ans, le taux de pauvreté des moins de 25 ans a été multiplié par deux, alors que celui des plus de 65 ans était divisé de moitié. Aujourd'hui 20 % des moins de 25 ans sont comptés comme pauvres, moins de 10 % des retraités. La pauvreté s'est aussi déplacée des familles nombreuses vers les familles monoparentales. Ces dernières trouvant très majoritairement à leur tête des femmes, la « monoparentalisation » de la pauvreté alimente une féminisation de la pauvreté. Celle-ci touche désormais des actifs qui travaillent, en raison des doubles mutations du monde du travail et de la famille. La pauvreté est mieux, quoique imparfaitement, prise en charge par un État providence qui n'a jamais cessé de se développer, en particulier en matière d'aide sociale. La pauvreté, par ailleurs, s'est urbanisée, se concentrant particulièrement dans certains quartiers.

Au total donc, la pauvreté a surtout changé plus qu'elle n'a augmenté ou diminué.

### Dix transformations de la pauvreté française

En synthèse on peut décrire rapidement dix mutations qui ont affecté les questions et phénomènes de pauvreté depuis quelques décennies.

**1. Inscription à l'agenda politique.** Alors que le sujet de la pauvreté n'était pas un sujet d'importants

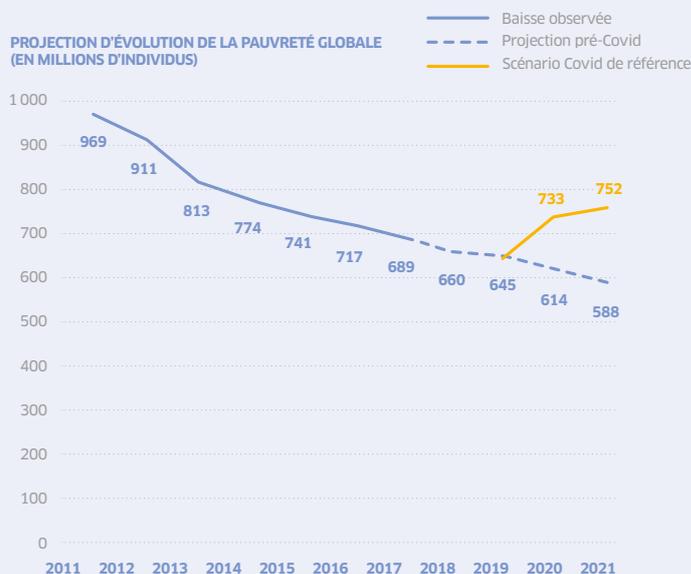
débats pendant les Trente Glorieuses, il s'est imposé à partir des années 1980.

- 2. Rajeunissement de la pauvreté.** Les pauvres étaient d'abord, pendant les Trente Glorieuses, les personnes âgées qui n'avaient pas encore accès à des régimes de retraite de qualité. Ce sont aujourd'hui principalement des jeunes et des enfants vivant dans des ménages jeunes qui n'ont pas accès à une insertion professionnelle stable.
- 3. Urbanisation de la pauvreté.** La pauvreté est longtemps demeurée un problème d'abord rural. C'est désormais un problème urbain, très présent dans les centres métropolitains.
- 4. « Monoparentalisation » de la pauvreté.** La pauvreté était un phénomène concentré dans des familles nombreuses. Aujourd'hui, alors que les familles nombreuses sont moins nombreuses et les familles monoparentales plus répandues, la pauvreté affecte d'abord les personnes vivant dans des familles monoparentales.
- 5. Féminisation.** La monoparentalisation de la pauvreté est à rattacher à une certaine féminisation de la pauvreté. Les femmes à la tête de foyers monoparentaux ont plus de difficultés encore sur le marché du travail.
- 6. Problème des budgets contraints.** Si les taux de pauvreté apparaissent relativement constants, l'augmentation du coût de la vie, et singulièrement des coûts du logement, a un puissant impact sur les budgets des plus défavorisés.

- 7. Davantage de travailleurs pauvres.** Moins de pauvres âgés, mais plus de pauvres actifs. Les travailleurs pauvres sont certes des individus en situation professionnelle précaire, mais la pauvreté se mesurant non pas à l'échelle individuelle mais à celle du ménage, les travailleurs pauvres sont aussi des personnes vivant dans des familles à faibles revenus, même avec des emplois stables.
- 8. Dépendance accrue aux prestations.** Si les taux de pauvreté restent relativement constants, c'est entre autres raisons parce que les dépenses sociales en général et les dépenses spécifiques pour remédier à la pauvreté augmentent.
- 9. Une politique publique prioritaire.** Alors que la pauvreté n'était pas érigée en risque de sécurité sociale ni en priorité explicite des mécanismes de protection sociale, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est établie, depuis les années 1990, comme une priorité de l'ensemble des politiques publiques.
- 10. Une immigration disputée.** La dernière transformation a trait aux évolutions des profils et des trajectoires migratoires. Le sujet est très sensible, même s'il est mathématiquement simple. Si un pays voit partir les ménages aisés et arriver des ménages défavorisés, la pauvreté s'y accroît. Au moins dans le court terme. ●

## Reprise à la hausse de la pauvreté globale

Le taux de pauvreté est resté globalement stable en France en 2020, grâce aux dépenses sociales consenties pour amortir les conséquences de la crise Covid. À l'échelle globale, où la pauvreté se mesure habituellement sous un seuil à 1,90 dollar par jour et par personne, c'est une forte dégradation qui s'observe. À l'horizon 2030, l'objectif de la communauté internationale consiste à mettre fin à cette forme extrême de pauvreté. L'optimisme prévalait depuis une vingtaine d'années. La crise Covid et ses conséquences économiques changent la donne. En 2020, plus de 100 millions de personnes grossiraient les rangs de la pauvreté. Mais ce pourrait être jusqu'à un demi-milliard selon d'autres approches de la pauvreté, en conditions de vie. Les tendances s'inversent en fait sur nombre d'indicateurs du développement. Plus que les données précises, ce sont les ordres de grandeurs qui importent. Et qui alarment. ●



Source : Banque mondiale.  
Voir Julien Damon, « Pauvreté globale : le choc du Covid-19 », *Politique étrangère*, n° 1, 2021, pp. 11-22.

# Crise Covid et mesure de la pauvreté

**Jean-Luc  
Tavernier**

Directeur général de l'Insee.



Il n'est jamais aisé de mesurer la pauvreté. Les outils déployés par l'Insee permettent cependant des chiffrages toujours plus fiables. Avec des approches originales, il est possible d'apprécier les conséquences de la crise Covid sur les niveaux de vie. Il en ressort, selon les premières estimations pour 2020, un taux de pauvreté monétaire stable. Les limites des méthodes sont connues mais n'invalident pas les ordres de grandeur.

L'Insee a fait paraître, début novembre 2021, sa première estimation du taux de pauvreté pour 2020<sup>1</sup>. Selon ce premier chiffre, 14,6 % des personnes seraient en dessous du seuil de pauvreté en France. Ce taux est stable par rapport à 2019.

Pour son estimation, l'Insee utilise depuis quelques années une méthode de microsimulation. Cette méthode présente certaines fragilités, accentuées par le caractère inédit de la crise. Néanmoins, les travaux complémentaires menés par l'Institut sur les données de la Banque postale et sur le recours à l'aide alimentaire conduisent à conclure que la pauvreté s'est sans doute intensifiée mais n'a pas explosé. Au total, l'estimation de stabilité ou de quasi-stabilité du taux de pauvreté paraît fiable, avec la réserve usuelle qu'elle ne tient compte que des revenus déclarés.

L'écart entre cette mesure et les perceptions tient sans doute au caractère inédit de la crise, qui exacerbe les visions pessimistes : l'opinion sera plus marquée par les mois difficiles que par les compensations sur le reste de l'année, par des situations locales très préoccupantes mais qui ne sont pas généralisées sur tout le territoire. Il demeure qu'un seul indicateur ne peut pas à lui seul rendre compte d'une réalité sociale ou économique comme la pauvreté. Celle-ci n'est pas que monétaire.

Au cœur de l'année 2020, les associations caritatives estimaient que le nombre de personnes pauvres en France avait augmenté de 1 million en 2020. Force du chiffre choc et absence de chiffrage alternatif par la statistique publique, cette estima-

tion s'est imposée dans le débat public. C'est seulement dix mois après la fin de l'année que l'Insee publie une estimation du taux de pauvreté en 2020.

Mais pourquoi faut-il un temps si long pour une telle estimation ? Quelle en est la fiabilité ? Comment peut-il y avoir un tel écart entre les perceptions exprimées et les estimations statistiques ? Le seul chiffre du taux de pauvreté suffit-il à rendre compte des situations de pauvreté et de précarité ?

### Pourquoi faut-il attendre novembre 2021 pour produire une estimation de la pauvreté en 2020 ?

Pour calculer le taux de pauvreté, il faut connaître la « distribution des revenus » (en tous les cas d'une grande partie de cette distribution) puisqu'il s'agit d'évaluer la proportion des personnes dont le niveau de vie se situe en deçà de 60 % du revenu médian de la population. Le nombre de bénéficiaires de différentes prestations sociales, notamment des minima sociaux, est disponible rapidement, mais on ne dispose évidemment pas en temps réel des revenus de l'ensemble de la population française. Près de deux ans sont nécessaires pour produire des données robustes et détaillées.

Afin de donner une information plus rapidement, l'Insee a décidé il y a quelques années, après une expérimentation probante, d'estimer des indicateurs avancés du taux de pauvreté et des inégalités de niveau de vie une dizaine de mois après la fin de l'année. Pour ce faire, il procède par microsimulation. C'est cet exercice qui est publié début novembre 2021 pour l'année 2020, avec une méthodologie analogue

1. Cette contribution reprend un billet paru sur le blog de l'Insee, le 3 novembre 2021, « Le taux de pauvreté serait stable en 2020 : ce que dit cette première estimation et ce qu'elle ne dit pas ». <https://blog.insee.fr/le-taux-de-pauvrete-serait-stable-en-2020-ce-que-dit-cette-premiere-estimation-et-ce-quelle-ne-dit-pas/>

aux exercices antérieurs. En parallèle, la statistique publique a travaillé pour documenter l'évolution de la situation sociale depuis le début de la crise.

## Quelle est la fiabilité de l'estimation publiée début novembre 2021 ?

Pour juger de la fiabilité du taux de pauvreté que nous avons calculé pour 2020, il faut distinguer les limites intrinsèques à l'exercice d'estimation avancée par microsimulation et les incertitudes spécifiques liées à l'ampleur et à la singularité du choc d'activité survenu en 2020.

Tout d'abord, le champ des données sur lequel l'Insee estime la distribution des revenus n'est pas parfait, que ce soit pour la première estimation à 10 mois comme pour la suivante à 20 mois. D'une part, le champ est limité à ce qu'on appelle les ménages « ordinaires », ce qui exclut les personnes qui vivent en communautés (résidences étudiantes, maisons de retraite, casernes, prisons, etc.) et les personnes sans domicile. Il ne couvre pas non plus les départements d'outre-mer. D'autre part, le champ n'intègre que les revenus connus de l'administration : il exclut les revenus issus du travail informel, sur lesquels aucune information administrative n'existe par construction ; il exclut par ailleurs une partie des revenus des étudiants, pour lesquels les revenus d'activité n'ont pas toujours à être déclarés à l'administration fiscale et les transferts intrafamiliaux en provenance des parents sont mal connus. Ces limites sont pénalisantes. Elles ont du reste conduit l'Insee à faire un exercice spécifique pour tenir compte de ces personnes dans une estimation élargie au champ le plus large de la grande pauvreté en 2018<sup>2</sup>.

Par nature, l'exercice de microsimulation ajoute une autre fragilité puisqu'il s'agit de simuler l'évolution, entre deux années, des composantes des revenus d'un échantillon de personnes, essentiellement à partir de l'évolution d'agrégats. Comme chaque année, cette première estimation pourra s'avérer différente de l'observation connue à l'automne 2022, quand seront traitées et exploitées toutes les déclarations administratives au niveau individuel. Les années passées, les écarts ont toutefois été de faible ampleur et n'ont pas conduit à modifier drastiquement le jugement que la première estimation permettait de porter : une baisse du taux de pauvreté estimée par microsimulation ne s'est jamais transformée en hausse effective dans l'estimation définitive.

Est-ce que ces limites inhérentes à l'exercice ont plus de portée pour cette année 2020 si particulière, et

réduisent-elles la fiabilité de l'estimation ? Oui, probablement, mais pas au point d'en réduire l'intérêt. Les personnes vivant dans des établissements militaires ou des Ehpad, hors champ de notre estimation, n'ont pas eu a priori à subir des évolutions sensibles de leurs revenus. Mais la perte de revenus non déclarés, l'arrêt de « petits boulots » ont pu être brutaux à l'occasion du premier confinement, pour des ménages en dehors du champ, comme pour une partie des ménages « ordinaires ». La fermeture prolongée des restaurants a pu réduire les revenus des étudiants, tout comme le développement du télétravail a pu réduire le recours à des services à domicile pas toujours déclarés. Si l'on savait tenir compte des revenus non déclarés et de la totalité des ménages, il est probable que l'évolution globale des revenus de 2020 serait révisée à la baisse, et qu'elle le serait davantage en bas de la distribution des revenus. L'ordre de grandeur de ce biais est par nature inconnu et l'Insee n'a pas à ce jour trouvé les moyens de le corriger.

Cependant, les travaux réalisés avec les données de la Banque postale apportent des informations complémentaires intéressantes. Tout d'abord, ils couvrent aussi bien des ménages « ordinaires » que des ménages « non ordinaires » disposant d'un compte bancaire en France métropolitaine et dans les outre-mers. De plus, une personne qui aurait perdu une source habituelle de revenus non déclarés versés en espèces, probablement invisibles dans les mouvements bancaires, aurait cependant toute chance de devoir tirer sur son compte et de voir son solde courant se dégrader, voire d'être à découvert. Or, le déficit de revenus par rapport à ce qui pouvait être attendu a été un peu plus important pour les clients les plus précaires de la Banque postale, mais pas dans des proportions considérables. Et surtout, la proportion des comptes à découvert a été plus faible en 2020 qu'en 2019, même pour les plus bas revenus. Enfin, on peut aussi rappeler que la Banque de France a enregistré moins de recours aux commissions de surendettement. Néanmoins, il faut relativiser la portée de cet indicateur dans la situation exceptionnelle de crise sanitaire.

Les statistiques sur le recours à l'aide alimentaire sont également utiles, puisque c'est aussi bien la perte de revenus déclarés que de revenus non déclarés qui peut conduire à avoir recours aux associations caritatives, et que les lieux de distribution sont notamment fréquentés par les personnes sans domicile. Elles font état pour 2020 d'une augmentation de 11 % des volumes d'aide alimentaire et de 7 % des inscriptions<sup>3</sup>. Certaines associations ont vu

2. Voir Julien Blasco, Sébastien Picard, « Environ 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté en France en 2018 », Insee Références, 27 mai 2021. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/5371304/RPM2021.pdf>

3. Sur ces résultats de travaux menés par l'Insee et la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), voir les éléments de synthèse contenus dans le communiqué du 26 juillet 2021. [https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/5413176/CP\\_aide-alimentaire.pdf](https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/5413176/CP_aide-alimentaire.pdf)

apparaître de nouvelles catégories de bénéficiaires de l'aide alimentaire, par exemple parmi les travailleurs indépendants. Il s'agit d'une progression sensible, mais pas d'une explosion de ce recours. Elle peut néanmoins témoigner d'une pauvreté plus forte pour ceux qu'elle concernait déjà ou d'une pauvreté plus répandue.

Pour ce qui concerne l'incertitude liée à la méthode de microsimulation, elle est évidemment accrue lorsque les différentes catégories de revenus subissent de fortes variations : baisse des revenus d'activité, explosion de l'activité partielle, mise en place du fonds de solidarité pour les indépendants, recours à des dispositifs d'aide d'urgence. Si la simulation de ces mesures a nécessité davantage d'hypothèses que d'habitude, elle a été évaluée le plus précisément possible, et il nous a semblé, en conscience, que les incertitudes propres à la situation de 2020 ne devaient pas conduire à disqualifier l'exercice de microsimulation.

Au total, le message général de stabilité de ce taux de pauvreté semble relativement robuste. Il doit être assorti de deux réserves :

1. il ne prend pas en compte les revenus non déclarés ; les prendre en compte conduirait sans doute à une estimation un peu différente ;
2. les informations complémentaires provenant des réseaux bancaires et des dispositifs d'aide alimentaire ne convergent pas forcément ; elles conduisent cependant à penser que certaines situations de pauvreté se sont aggravées à la faveur de la crise, plutôt que de penser qu'une partie importante de la population serait passée en deçà du taux de pauvreté.

### Comment peut-il y avoir un tel écart entre les perceptions exprimées et les estimations statistiques ?

Sur l'écart entre mesure statistique et perception, il y a beaucoup de choses à dire.

Tout d'abord, il peut y avoir confusion entre l'aggravation de situations de pauvreté et l'accroissement du nombre de pauvres. Au premier confinement, beaucoup de revenus ont été préservés ; mais pour ceux qui ne l'ont pas été, la chute a été brutale, et certains dispositifs d'indemnisation ont naturellement pris quelque temps à être décidés ou étendus (les mesures d'aide d'urgence, l'accroissement de l'indemnisation pour les travailleurs indépendants, etc.).

Entre-temps, et cela se voit bien dans les données de la Banque postale, les personnes concernées ont eu des difficultés de trésorerie, mais, sur l'ensemble de l'année, la dégradation de leur situation est moindre.

Il est également possible qu'il existe un biais dans la perception de la situation sociale de 2020. Dans l'enquête mensuelle de conjoncture auprès des ménages que mène l'Insee depuis des décennies, les points de mars, avril, mai 2020 décrivent un phénomène inédit dans son ampleur : les soldes d'opinion sur le niveau de vie général en France s'effondrent tandis que les soldes d'opinion sur la situation personnelle des enquêtés ne sont que très peu et très transitoirement affectés. La crise est dans tous les esprits mais pas dans tous les comptes bancaires.

Il faut enfin souligner que le chiffre de 1 million de pauvres supplémentaires est apparu dans un contexte très particulier, au paroxysme des craintes concernant la deuxième vague. Ce chiffre fait irruption pour la première fois dans un article du journal *Le Monde* du 6 octobre 2020 titré « Covid-19 : la crise sanitaire a fait basculer un million de Françaises et de Français dans la pauvreté ». La seule source citée est attribuée à un responsable associatif important : « Ce chiffre d'un million supplémentaire est malheureusement une estimation basse, compte tenu des 800 000 pertes d'emploi attendues fin 2020. » Les pertes d'emploi se sont finalement avérées beaucoup plus faibles (260 000 en fin d'année grâce un très fort rebond dès l'été 2020) et le marché du travail a ensuite dépassé son niveau d'avant-crise au cours du premier semestre 2021. Cela n'a pas empêché ce chiffre de 1 million d'être largement repris pendant plus d'un an et à de nombreuses occasions.

### Le seul chiffre du taux de pauvreté suffit-il à rendre compte des situations de pauvreté et de précarité ?

Sur le sujet de la pauvreté comme sur bien d'autres, c'est souvent un seul indicateur qui prend toute la lumière, et c'est très préjudiciable.

Évidemment, le seul taux de pauvreté monétaire ne suffit pas à rendre compte des situations de pauvreté et de précarité sur le terrain national. L'analyse de la pauvreté ne peut se réduire à celle de la pauvreté au sens monétaire. Les travaux menés avec le monde associatif ont assez montré que la pauvreté était multifactorielle. Dans son enquête annuelle sur les conditions de vie, l'Insee interroge depuis longtemps les ménages sur les éventuelles privations qu'ils subissent, sur l'appréciation de leur bien-être, de leur

santé, des liens sociaux, et désormais des difficultés qu'ils peuvent avoir dans leur rapport aux administrations.

À partir de cette enquête, l'Insee a procédé à des analyses assez structurées qui montrent que les phénomènes de pauvreté monétaire et de pauvreté en conditions de vie ne se recoupent pas : plus de la moitié des pauvres au vu de leurs revenus ne se déclarent pas en situation de privation matérielle et sociale au vu de leurs conditions de vie; à l'inverse,

plus de la moitié de ceux en privation matérielle ne sont pas pauvres si l'on compare leurs revenus au seuil de pauvreté.

Sans même aller sur les terrains des inégalités de patrimoine, des inégalités liées à l'éducation, etc., la pauvreté ne saurait se synthétiser en un chiffre. L'Insee continuera, en concertation avec les acteurs sociaux, à documenter ces phénomènes, à mettre à disposition des chercheurs les bases de données qui aideront à comprendre les liens entre les revenus et le ressenti. ●

# Chiffrer le mal-logement

**Jean-Claude  
Driant**

Professeur à l'École d'urbanisme de Paris.



La notion de mal-logement désigne différentes facettes des difficultés de logement. Comme la pauvreté, ce mal-logement est multidimensionnel, difficile à apprécier selon une source unique. Les limites inhérentes à la statistique publique n'empêchent pas un tableau de la situation et des évolutions.

**L**e souci de disposer d'éléments statistiques pour mesurer les situations de mal-logement est en France une préoccupation très ancienne<sup>1</sup> dont les développements contemporains remontent à la fin des années 1980, au moment où la montée de nouvelles inquiétudes sur le lien entre pauvreté et logement avait donné lieu à l'instauration d'un droit au logement, puis à la loi visant à sa mise en œuvre en 1990<sup>2</sup>. Dans la foulée de ces textes et de la mise en place de politiques nationales et locales, deux démarches parallèles vont faire monter les enjeux de connaissance : la mise en place d'un groupe de travail sur la connaissance des sans-abri en 1993 au Conseil national de l'information statistique (Cnis) et la préparation du premier rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal-logement en France publié en 1996. Le rapport du Cnis a donné le coup d'envoi à un ensemble de travaux pionniers, menés notamment à l'Institut national d'études démographiques (Ined)<sup>3</sup>, puis à la première enquête de l'Insee sur les personnes sans domicile en 2001. Quant à la Fondation Abbé Pierre, elle a publié en février 2022 son 27<sup>e</sup> rapport annuel sur le mal-logement.

Une deuxième vague de travaux, dépassant le strict champ des personnes privées de domicile, s'engage à la fin des années 2000 à l'initiative de l'Insee qui crée en 2007, avec des représentants des institutions nationales du logement, le groupe « situations marginales de logement », qui publie en mai 2009 un rapport très documenté sur le sujet<sup>4</sup>. En 2010, c'est à la demande du secrétaire d'État chargé du Logement, Benoist Apparu, qu'est créé un nouveau groupe de travail du Cnis, dont le rapport sort en 2011<sup>5</sup>, quelques mois après la publication par l'Insee des

résultats d'un chiffrage des situations difficiles de logement, également demandé par Benoist Apparu dans une démarche de défiance à l'égard de celui de la Fondation Abbé Pierre.

Enfin, après quelques initiatives consacrées à l'étude des conditions de logement des ménages à faibles ressources, c'est au tour de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) de consacrer son dernier rapport annuel au mal-logement en 2018<sup>6</sup>.

Cet ensemble de travaux met en relief les nombreuses difficultés du chiffrage de situations qui résistent aux contours des nomenclatures statistiques classiques, notamment marquées, s'agissant du logement, par la notion de ménage, qui suppose de disposer d'une résidence principale. D'autres obstacles apparaissent lorsqu'il s'agit d'approcher des conditions d'habitat se situant parfois à la limite de la légalité. Rappelons enfin que la statistique se définissant comme la science des grands nombres, elle peine souvent à chiffrer des réalités à la fois diverses et, heureusement, très minoritaires. Au-delà de ces considérations principalement techniques, se pose la question centrale de la définition de la notion de mal-logement et même de sa pertinence statistique. Après avoir posé les termes de ce débat, nous tracerons les contours de son acception actuelle et montrerons les principales limites qu'oppose la statistique publique à sa connaissance.

### Les ambiguïtés d'une notion normative

Le rapide état des lieux qui précède rappelle, en creux, une certaine résistance que les acteurs de la statistique publique manifestent à l'égard du terme

1. René Ballain et Claude Jacquier, *Politique française en faveur des mal-logés (1945-1985)*, ministère de l'Équipement, 1987.

2. Dans sa version actuelle, le droit au logement est institué par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs. La loi dite Besson du 31 mai 1990 énonce les mesures visant à le mettre en œuvre.

3. Sur ces premiers travaux, voir Maryse Marpsat et Jean-Marie Firdion (dir.), *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 1990*, PUF, 2000.

4. Maryse Marpsat (dir.), *Les situations marginales par rapport au logement. Méthodes et sources statistiques publiques*, Document de travail de l'Insee, 2009. [www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1380775/doc\\_%20F0903.pdf](http://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1380775/doc_%20F0903.pdf)

5. Cnis, « Le mal logement », rapport n° 126, juillet 2011. [www.cnis.fr/wp-content/uploads/2017/10/RAP\\_2011\\_126\\_mal\\_logement.pdf](http://www.cnis.fr/wp-content/uploads/2017/10/RAP_2011_126_mal_logement.pdf)

6. ONPES, « Mal-logement, mal-logés », rapport 2017-2018. [www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/onpes\\_ra2017\\_web.pdf](http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/onpes_ra2017_web.pdf)

même de « mal-logement ». Le recours à des formulations plus neutres telles que « situations marginales par rapport au logement » ou « avoir des conditions difficiles de logement », dominant dans les publications de l'Insee ou de l'Ined en fournit l'illustration. Cette terminologie vise à éviter des jugements de valeur que l'on pourrait résumer à des approches purement manichéennes différenciant le bien du mal. Plus simplement, évoquer le mal-logement correspondrait à une approche normative que la statistique officielle cherche à éviter. Il peut en aller de même pour des instances officielles telles que l'ONPES, qui n'a utilisé le terme pour son rapport qu'à condition d'y ajouter une référence aux personnes concernées (les « mal-logés ») et d'en expliciter le sens dans un long prologue explicatif.

Il est vrai que sur ce plan la littérature française se singularise des usages répandus ailleurs en Europe, où s'est imposé le terme anglais de *homelessness*, qui repose sur des constats de privations (de toit, de titre, de confort, d'espace, etc.) et dont l'analyse des composantes a été systématisée en Europe sous l'impulsion de la Feantsa<sup>7</sup> par la grille Ethos<sup>8</sup>.

Le terme de mal-logement apparaît dans le premier rapport de la Fondation Abbé Pierre sans pour autant être réellement défini. La première tentative de définition n'apparaît qu'en 2000 et le premier essai de chiffrage date de 2004.

Quant au rapport du Cnis de 2011, il utilise le terme en référence à la commande du secrétaire d'État, qui écrivait dans sa lettre de mission que « la définition des moyens d'intervention appropriés et efficaces [...]

suppose une connaissance plus objective et plus précise de l'ampleur et des composantes du phénomène du mal-logement ». Ces propos présentent l'intérêt de lier explicitement la connaissance à un objectif d'action publique, en lien avec la mise en œuvre du droit au logement.

Le mal-logement est donc d'abord un concept normatif à fonction politique qui désigne ce que l'on se donne pour objectif de résorber.

Cela n'est pas exempt d'ambiguïtés s'il s'agit de le définir et de le chiffrer. Il est en effet relatif dans l'espace (il renvoie à un contexte national et de développement) et dans le temps. Manquer du confort sanitaire de base ne signifie pas la même chose dans la France de 2022, où presque tous les logements sont équipés, qu'en 1968, où 45 % des résidences principales n'avaient pas de W.-C intérieur. Son périmètre peut s'élargir : l'introduction en France, dans le courant des années 2000, du concept de précarité énergétique le confirme. L'évolution des contextes et des cibles des politiques publiques fait donc varier les contours d'une notion qui, par ailleurs, impose des critères de définition « raisonnables » qui éviteront que, malgré les aspirations légitimes à un confort maximisé, la majorité des ménages se trouve qualifiée de mal-logée. Ajoutons enfin le risque de confusion entre des situations marginales d'habitat choisies et ce qui serait considéré comme devant être résorbé par l'action publique. Cet ensemble d'arguments montre à quel point les contours de la notion peuvent être incertains et discutables. Il montre aussi à la fois la difficulté et l'importance de l'enjeu d'un chiffrage comme alerte adressée aux politiques publiques et comme feuille de route pour leur pilotage.

#### LES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT SELON LA FONDATION ABBÉ PIERRE (POUR 2021)

	Ménages	Personnes
<b>Personnes privées de domicile personnel</b>		
Dont personnes sans domicile		300 000
Dont résidence principale en chambre d'hôtel	21 000	25 000
Dont habitation de fortune		100 000
Dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers		643 000
<b>TOTAL</b>		<b>1 068 000</b>
<b>Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles</b>		
Dont privation de confort	939 000	2 090 000
Dont surpeuplement « accentué »	218 000	934 000
<b>TOTAL (sans double-compte)</b>	<b>1 123 000</b>	<b>2 819 000</b>
Gens du voyage subissant de mauvaises conditions d'habitat		208 000
Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités		23 000
<b>TOTAL des personnes mal logées (sans double-compte)</b>		<b>4 118 000</b>

Source : Fondation Abbé Pierre, « L'état du mal-logement en France », 2022.

7. Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri. [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org).

8. European Typology of Homelessness and Housing exclusion. La traduction française d' *homelessness* sur le site de la Feantsa est « l'exclusion liée au logement ».

## Une acception du mal-logement : la Fondation Abbé Pierre

Le format de la présente contribution ne permet pas de dresser un panorama complet des différentes tentatives de chiffrage du mal-logement. Celle de la Fondation Abbé Pierre reste la référence la plus fréquemment citée. Elle a imposé le terme dans le débat public<sup>9</sup>. Elle peut donc servir de fil conducteur à l'explicitation de ses composantes et de ses limites. Ce tableau sert aujourd'hui de référence courante à l'idée qu'il y a en France un peu plus de quatre millions de personnes mal-logées. Le premier mérite de ce chiffrage est d'avoir dépassé le strict champ des personnes privées de logement pour étendre la notion à celles qui sont logées de façon autonome, mais dans de mauvaises conditions.

L'essentiel du chiffrage repose sur deux rubriques principales.

La première s'attache à chiffrer la privation de domicile personnel. Elle cumule en fait trois sous-catégories : celle des personnes sans domicile (à la rue, en hébergement institutionnel, dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, etc.), celle des personnes habitant dans des lieux considérés comme inadéquats (habitation de fortune, chambres d'hôtel) et surtout celles qui sont hébergées chez des tiers de façon contrainte, qui représentent 60 % de l'ensemble. Les contours de cette dernière catégorie donnent lieu à des débats très documentés dans le rapport de l'ONPES de 2018. Ils illustrent les difficultés de la fixation de la norme et de la frontière qui sépare une situation acceptable d'une autre qui ne le serait pas. C'est ainsi que l'Insee chiffre l'hébergement contraint à 436 900 personnes, 200 000 de moins que la Fondation. La source de la mesure est la même, mais les critères de définition de la contrainte varient. Les trois quarts de l'écart viennent du fait que, contrairement à la Fondation, l'Insee ne considère pas comme contraints les enfants du ménage âgés de plus de 26 ans, non étudiants, et n'ayant pas décohabité en raison de difficultés financières d'accès au logement.

La deuxième rubrique, plus classique, recouvre plus des deux tiers de l'ensemble des personnes mal-logées. Elle cumule celles qui vivent en surpeuplement accentué, c'est-à-dire à qui il manque au moins deux pièces par rapport à la norme de peuplement « normal » définie par l'Insee, et celles vivant dans des logements privés de confort. Le chiffrage de cette dernière catégorie souffre des difficultés du système

statistique français à mesurer le confort du logement. La présence ou l'absence d'équipement sanitaire (eau courante, W.-C, baignoire ou douche) ou de chauffage s'avèrent insuffisants pour évaluer des situations telles que l'insalubrité ou la fragilité structurelle des immeubles. La Fondation ajoute donc à ces critères classiques l'absence de coin cuisine et l'existence de façades très dégradées présentant des fissures profondes. L'Insee propose pour sa part, avec la même source, une mesure du nombre de logements affectés par au moins deux défauts « graves » sur une liste de 12 touchant 3,4 % de résidences principales, soit près de 955 000 ménages, chiffre légèrement supérieur à celui de la Fondation, mais ce ne sont pas nécessairement les mêmes.

S'ajoutent à ces rubriques principales deux chiffres issus d'institutions spécialisées, la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les gens du voyage (Fnasat) et la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (Cilpi).

## Richesse et limites de l'enquête logement de l'Insee

Outre ces deux sources institutionnelles, une donnée issue du recensement (les habitations de fortune) et une estimation assez composite élaborée par la Fondation (les personnes sans domicile, qui inclut notamment les résultats de la deuxième enquête de l'Insee sur les personnes sans domicile en 2012, l'essentiel des données du tableau du mal-logement (85 % des personnes comptabilisées) provient de l'enquête logement de l'Insee.

Il s'agit d'une enquête portant sur un échantillon national représentatif de plus de 33 000 ménages. Le grand nombre de variables et la qualité de l'enquête en font la source principale de la plupart des études sur les conditions de logement en France<sup>10</sup>.

Elle présente toutefois deux défauts majeurs. D'une part son caractère strictement national, qui interdit toute approche territorialisée (à l'exception de l'Île-de-France pour laquelle l'échantillon est renforcé), ce qui oblige, pour les études à portée locale, à avoir recours à d'autres sources, composites, partielles ou statistiquement fragiles. D'autre part, son coût élevé, qui conduit les institutions qui la financent (principalement le ministère du Logement) à repousser toujours plus ses millésimes. Les chiffres disponibles en 2022 sont encore tirés de l'enquête de 2013, avec près de dix ans de retard. Les lignes du tableau de

9. Pour quelques débats autour des chiffres de la Fondation Abbé Pierre voir, sur le site Telos, la note d'Olivier Galland, « Chiffres militants : réponse à la Fondation Abbé Pierre » (9 avril 2018) et la réponse de Manuel Domergue, « À propos des chiffres du mal-logement. Une réponse à Olivier Galland » (9 mai 2018). [www.telos-eu.com/fr/societe/chiffres-militants-reponse-a-la-fondation-abbé-pie.html](http://www.telos-eu.com/fr/societe/chiffres-militants-reponse-a-la-fondation-abbé-pie.html) et [www.telos-eu.com/fr/societe/a-propos-des-chiffres-du-mal-logement-une-reponse.html](http://www.telos-eu.com/fr/societe/a-propos-des-chiffres-du-mal-logement-une-reponse.html)

10. Anne Laferrère, Erwan Pouliquen et Catherine Rougerie, *Les conditions de logement en France*, Insee références, 2017. [www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2586377/LOGFRA17.pdf](http://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2586377/LOGFRA17.pdf)

la Fondation Abbé Pierre tirés de l'enquête n'ont pas varié depuis le rapport de 2016. Un nouveau millésime, qui devait être mené en 2020, a été très perturbé par la crise sanitaire du Covid 19 et ne devrait donner ses premiers résultats que fin 2022.

La Fondation Abbé Pierre ajoute à son chiffrage principal un second tableau comptabilisant les « personnes fragilisées par rapport au logement ». Ses contours ont varié au cours du temps et les sources pour le renseigner ont évolué pour ne plus mobiliser, depuis 2016, que l'enquête logement de 2013, source unique qui permet d'éviter les doubles-comptes. Ce second chiffrage aboutit à un total de 12,1 millions de personnes, incluant notamment les personnes à revenus modestes en surpeuplement modéré (à qui

il manque une pièce par rapport à la norme), celles ayant eu froid dans leur logement pour des raisons de précarité énergétique ou en situation d'effort financier excessif, ou encore les propriétaires occupants vivant dans une copropriété en difficulté.

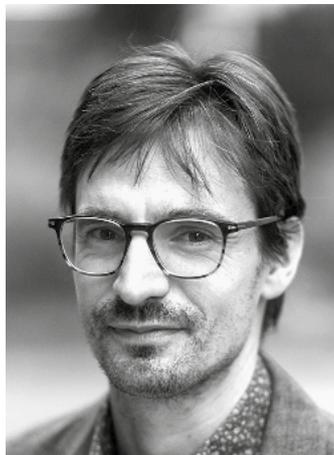
Ce tableau complémentaire permet d'étendre la notion de mal-logement à des composantes moins habituelles, mais témoignant de difficultés réelles pour les ménages concernés. Toutefois, outre, une nouvelle fois, la question de la fixation des normes acceptables et la dépendance à l'égard d'une source ancienne, il illustre les difficultés de la statistique publique à mesurer efficacement des thématiques entrées plus récemment dans le viseur des politiques publiques.<sup>11</sup> ●

11. Sur les évolutions, dans le temps, des deux principales catégories suivies par la Fondation Abbé Pierre, voir la note Telos de Julien Damon, « Mal logement : la crise est devant nous » (10 mars 2021). [www.telos-eu.com/fr/societe/mal-logement-la-crise-est-devant-nous.html](http://www.telos-eu.com/fr/societe/mal-logement-la-crise-est-devant-nous.html)

# Précarité et insécurité sociale

**Nicolas  
DUVOUX**

Professeur de sociologie à l'université Paris-8.



La précarité affecte des individus se situant entre conditions de grande pauvreté et situations stables. Elle s'aggrave avec l'extension de statuts dégradés d'emploi et avec l'effritement de certaines protections sociales. Elle se distingue par l'expérience de l'incertitude et de l'insécurité sociale. Celle-ci se vit concrètement et se ressent subjectivement.

La précarité désigne une condition sociale marquée par l'instabilité, l'incertitude et l'exposition à l'aléa. La diffusion de la précarité est une des tendances dominantes des sociétés contemporaines. Elle se situe en deçà du salariat, auquel restent associés un statut, des protections, et, pour les catégories les plus favorisées, le prestige qu'il octroie; mais aussi au-delà de la pauvreté, voire de la misère qui se concentre dans des quartiers par ailleurs ségrégués. La notion vise à rendre compte d'existences marquées par la discontinuité, la déqualification et une forme de domination économique. Ce dont elle vise à rendre compte se déploie dans un contexte de dérégulation des protections et d'affaiblissement des institutions susceptibles de défendre les travailleurs.

Au-delà de ses contours relativement flous et des mécanismes sous-jacents à sa (re)production, la précarité fait l'objet d'évaluations fondamentalement diverses qui oscillent entre compassion envers ceux qui subissent cette condition et exaltation de la liberté qu'elle procure vis-à-vis des cadres sociaux. Souvent analysée comme un déficit d'intégration sociale, elle peut être revendiquée comme une forme de résistance contre les dispositifs de mobilisation de la force de travail, voire comme une condition de possibilité de l'émancipation et de l'invention de nouvelles formes de vie en marge des grandes institutions de socialisation.

En ce sens, la précarité est profondément ambivalente. Pourtant, les deux dimensions ne s'excluent en rien l'une l'autre, l'invention et le débordement des cadres sociaux ordinaires étant bien souvent contraints et eux-mêmes fragiles et réversibles. L'association de ces deux caractéristiques n'est d'ailleurs pas nouvelle : on l'observe à différentes

époques. Ce qui est nouveau cependant, c'est la dégradation de la condition salariale à partir de la deuxième moitié des années 1970.

Nous montrerons que la précarité, d'une part, et l'insécurité sociale, d'autre part, constituent deux catégories utiles pour analyser l'apparition au sein de nos systèmes sociaux d'une condition sociale désavantagée, marquée par l'incertitude et inscrite au cœur des structures socio-économiques.

### La précarité

C'est autour des années 1980 et 1990, en parallèle à l'institutionnalisation de la catégorie d'exclusion, que la précarité acquiert sa signification d'envers de l'emploi à statut. Se détachant progressivement de son ancrage dans l'étude des familles précaires des classes populaires, tout en gardant une coloration d'exposition à la pauvreté, le terme va progressivement désigner de manière quasi exclusive des situations d'emploi hors statut sur le marché du travail. Une fois cette acception acquise, il s'étend à une diversité de situations, en intégrant une pluralité de dimensions (précarité de l'emploi et précarité du travail chez le sociologue Serge Paugam<sup>1</sup>) et en renvoyant à une dimension politique de dénonciation de la dégradation d'un ensemble de protections qui assuraient une certaine homogénéité au salariat (en particulier pour le salariat d'exécution).

La deuxième moitié des années 2000 marque un tournant dans les usages de cette notion. Une triple évolution favorise l'extension spatiale et la diversification des usages de la notion. La première est l'europanisation des mouvements sociaux contre la précarité. Les mouvements sociaux qui se rassemblent autour de l'*Euromayday* soulignent l'import-

1. Serge Paugam, *Le salarié de la précarité. Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*, PUF, 2000.

tance de la précarité comme thématique fédératrice. Une européanisation des usages apparaît ainsi, en lien avec l'idée que la précarité, loin de ne constituer qu'une forme de soumission à l'exploitation, donne lieu à de nouvelles formes de mobilisation. La deuxième évolution est la prise de conscience progressive des effets des réformes occasionnant une dérégulation du marché du travail engagées par les gouvernements néotravailleurs (Tony Blair puis Gordon Brown) au Royaume-Uni et sociaux-démocrates en Allemagne (Gerhard Schröder), qui contribuent à attirer l'attention sur les effets sociaux des statuts d'emploi dégradés, en expansion dans le sillage de l'activation de la protection sociale – c'est-à-dire l'obligation de travailler en contrepartie de prestations sociales. Enfin, les transformations technologiques accélèrent la diffusion d'emplois précaires dans le cadre de l'économie numérique, le développement du capitalisme de plateforme occasionnant de nouvelles formes d'exploitation, par le recours soutenu, même s'il est hautement problématique (et contesté), y compris d'un point de vue juridique, à l'indépendance du travailleur.

La précarité caractérise l'état structurel d'insécurité des populations frappées par l'augmentation des contrats atypiques, mais également par la stagnation des salaires et la restriction des protections sociales assurantielles. Plus encore que le chômage de masse, l'avènement d'un régime de précarité marque une rupture avec cette tendance, car il signale une transformation qualitative des formes d'emploi, et non leur envers. La régulation salariale caractéristique du régime fordiste est en diminution au profit de formes atypiques d'emploi. Pour que la précarité puisse définir une condition socio-économique et un régime d'existence, deux conditions doivent être réunies. D'une part, le salariat doit être la norme et la condition majoritaires de la population, ce qui est le cas dans la plus grande partie des sociétés industrielles et de manière croissante à l'échelle de la planète. D'autre part, les formes atypiques d'emploi se développent et marquent, de manière durable, la trajectoire des personnes et l'organisation de la société. La précarité s'oppose donc au contrat de travail stable, qui prend en France la forme juridique du contrat à durée indéterminée (CDI) et qui continue à définir une norme sociale au sens où il est la condition de possibilité d'un ensemble de démarches fondamentales comme l'accès à un prêt immobilier. Les formes atypiques d'emploi prennent

ainsi une part de plus en plus importante. Déjà en croissance au cours des années 1980 et 1990, les emplois de courte durée ont vu leur place s'accroître après la crise de 2008-2009. Les dernières statistiques, publiées avant de pouvoir saisir les effets de la crise de la Covid, donnent la mesure de la diffusion de ces types de contrat.

À 15,4 % de l'emploi total en 2017, la part des emplois à durée limitée dans l'emploi total atteignait son point culminant depuis 1982. Certes, le CDI et les statuts de la fonction publique restent largement dominants, mais leur part s'effrite au fil du temps. Plus précisément, l'Insee mesure la part des personnes pour qui la situation est « contrainte », c'est-à-dire qui souhaiteraient travailler plus lorsqu'elles ont un emploi, ce qui donne une mesure plus précise de l'exposition au non-emploi et au sous-emploi. De manière hebdomadaire, un cinquième des salariés sont concernés par cette « contrainte » ; sur l'année, cette situation concerne près d'un tiers des salariés. Ces représentations, qui reposent sur le stock des emplois occupés sur une année donnée, occultent la prégnance de la précarité de l'emploi, particulièrement visible si l'on raisonne en flux d'emplois nouvellement créés au cours d'une année.

Surtout, cette évolution s'accompagne d'une forte hausse des contrats très courts, puisque 30 % des contrats à durée déterminée (CDD) ne durent qu'une seule journée. On peut donc parler d'un émiettement de l'emploi pour les catégories concernées. Plusieurs catégories sont particulièrement exposées : les jeunes, les femmes et les minorités ethno-raciales.

## L'insécurité sociale

La précarité n'importe autant dans l'analyse des recompositions à l'œuvre au sein de la société que parce qu'elle prend à revers par rapport à la montée en puissance d'une forme de sécurité grâce à l'intervention de l'État. Dans une perspective historique longue déployée par le sociologue Robert Castel<sup>2</sup>, l'insécurité proprement dite a d'abord été combattue par l'affirmation de l'État : celui-ci s'est, en Europe, imposé pour pacifier des sociétés rongées par les guerres de religion. Construit comme un Dieu sur terre, il a revendiqué une autorité sans partage et a opéré, en contrepartie de la légitimité de son pouvoir, une réduction radicale de l'insécurité. L'incomplétude de cette sécurité est apparue dans la modernité à mesure que des revendications

2. Robert Castel, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Seuil, 2003.

de droits individuels (civiques et politiques) puis sociaux se sont affirmés. Les droits sociaux ont été progressivement élaborés non pour réduire les inégalités mais, fondamentalement, pour contrebalancer l'insécurité sociale radicale qui caractérisait l'existence des ouvriers de l'industrie au XIX<sup>e</sup> siècle, insécurité qui était au cœur de la dénonciation des réformateurs sociaux comme du marxisme. La construction de l'État social a opéré comme un réducteur d'incertitude grâce à la couverture collective d'un certain nombre de risques sociaux. La sécurité sociale a ainsi, par la technique de l'assurance, permis aux salariés de sortir de la hantise du lendemain et construit une forme de prévisibilité dans l'existence et une capacité à faire des projets; projets individuels qui étaient, en outre, portés par une dynamique collective de croissance et de prospérité. Pour le résumer, l'insécurité sociale avait été conjurée autant par des protections actuelles que par la croyance dans le progrès.

La précarité prend sens par rapport à l'horizon temporel que structurait (et structure toujours pour les personnes qui restent inscrites dans le cadre de l'emploi salarié stable) la « société salariale ». Prenant à revers la construction de la « propriété sociale », ensemble de protections sociales (droit du travail, protection sociale et services publics) qui assurait (et assure toujours, en large partie) aux non-possédants une maîtrise de l'avenir dont ne disposaient, dans les périodes où elle n'existait pas, que les propriétaires, le développement des contrats atypiques et la réduction des durées de ces contrats ont conduit à un émiettement de l'emploi et à un morcellement temporel de la participation au marché du travail. Affectant l'organisation temporelle de l'existence individuelle et familiale des personnes concernées, cette précarité contribue à produire un rapport à l'avenir dégradé, empreint de pessimisme, qui a pu être mesuré grâce à un indicateur d'insécurité sociale durable, la pauvreté subjective.

Le baromètre d'opinion du ministère des Affaires sociales, qui suit chaque année l'évolution de la perception des inégalités et du système de protection sociale en France, permet d'identifier les personnes qui disent se sentir pauvres et de décrire leur profil social<sup>3</sup>. Le sentiment de pauvreté (qui concernait environ 13 % de la population en 2018) manifeste une condition caractérisée par une insécurité sociale durable. Les ouvriers et employés, ainsi que les

indépendants et les familles monoparentales, sont fortement surreprésentés, de même que les jeunes qui ont vu leur pauvreté perçue augmenter fortement pendant la crise de la Covid. Les conditions matérielles d'existence des membres de ces groupes se traduisent par une appréhension vis-à-vis de l'avenir, ce qui conduit à parler d'insécurité sociale durable, englobant la situation actuelle et la projection dégradée dans l'avenir<sup>4</sup>.

La mesure de la pauvreté subjective et l'étude des déterminants de son émergence invitent à mettre au jour un continuum de situations d'insécurité sociale, allant de la grande exclusion à la difficulté à disposer d'un niveau de vie « décent », tel que défini d'après des budgets de référence ou par une estimation monétaire issue des déclarations réalisées dans le cadre d'enquêtes de terrain. Si l'on élargit encore la focale, en intégrant au continuum des populations couvertes par d'autres types d'enquêtes que celle utilisée sur la pauvreté subjective, on trouve, à un pôle, de grands exclus, marqués par l'absence de logement, les sans-papiers, les personnes inscrites dans des rapports réguliers auprès des institutions d'aide sociale et, au pôle opposé, les catégories les plus défavorisées des classes populaires, voire des classes moyennes fragilisées, dont de nombreux indépendants.

Loin d'être l'effet d'une pure évolution des structures économiques (si cette expression peut avoir un sens en ce qu'elle suppose une déconnexion de la régulation étatique et de l'organisation économique), la précarité comme l'insécurité sociale ont en effet été fortement soutenues par diverses réformes ayant contribué à ce que l'on désigne couramment comme une activation de la protection sociale, à savoir l'établissement d'un lien obligé entre les prestations sociales et le marché du travail. Ce terme est très ambigu, car, désignant des dispositifs, il dérive souvent vers les personnes qui en « bénéficient » (expression elle-même marquée d'un déni de droit, puisqu'elle convertit une obligation de la collectivité envers ses membres en marque de faveur envers ceux-ci), supposées passives et qu'il conviendrait d'activer. Néanmoins, il désigne un ensemble de réformes qui ont en commun de reporter le risque de la collectivité vers les individus eux-mêmes<sup>5</sup>. ●

3. Les données de ce baromètre se trouvent sur ce site : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sources-outils-et-enquetes/le-barometre-dopinion-de-la-drees>.

4. Nicolas Duvoux, Adrien Papuchon, « Qui se sent pauvre en France ? Pauvreté subjective et insécurité sociale », *Revue française de sociologie*, n° 4, 2018, pp. 607-647.

5. Voir, dans un autre contexte, Jacob S. Hacker, *The Great Risk Shift. The New Economic Insecurity and the Decline of the American Dream*, Oxford University Press, 2006.

# Pauvreté et immigration

**Pierre-Yves  
Cusset**

Agrégé de sciences sociales.



À l'échelle mondiale, les immigrés ne viennent pas forcément des pays pauvres. Globalement, ils ne comptent pas parmi les plus pauvres et les moins qualifiés de leur pays d'origine. Pourtant, dans leur pays de destination, ils sont beaucoup plus souvent pauvres que le reste de la population. C'est particulièrement vrai en France, où immigration et pauvreté entretiennent des liens de plus en plus étroits.

L'immigration, surtout pour motif économique, est associée spontanément à des images de populations pauvres fuyant la misère pour aller chercher meilleure fortune dans des contrées qui leur offriront une véritable chance de réussir. Cette image n'est pas totalement fautive, mais elle doit être nuancée. Ceux qui émigrent ne partent pas des pays les plus pauvres et, surtout, ne sont pas les plus déshérités des pays qu'ils quittent. En revanche, en Europe et singulièrement en France, ils sont effectivement surreprésentés parmi les ménages les plus pauvres. Cette surreprésentation a eu tendance à augmenter ces vingt dernières années.

### Les immigrés ne viennent pas vraiment des pays les plus pauvres...

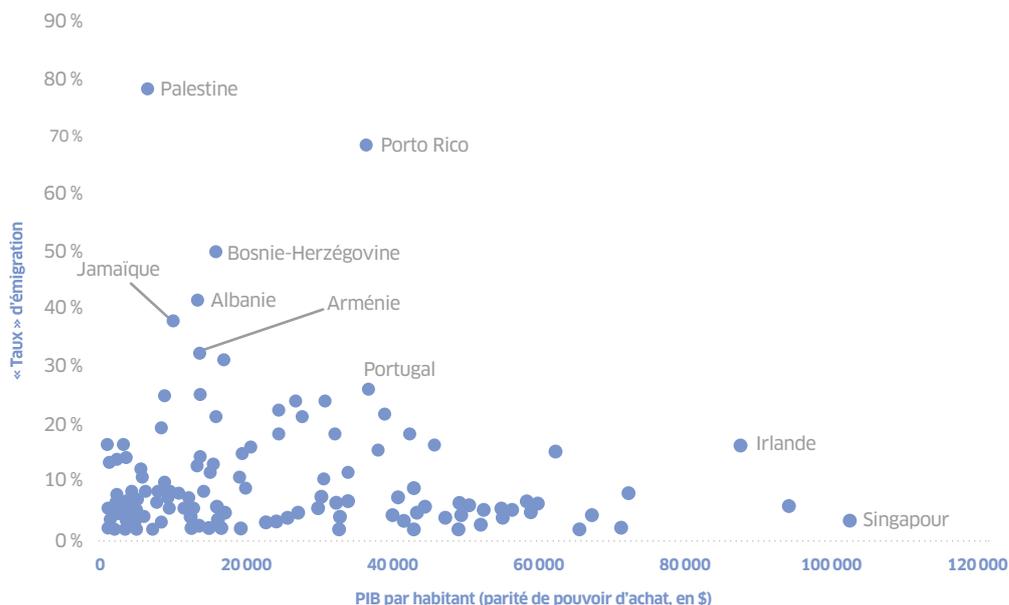
Vu des pays riches, le gros des flux d'immigration semble provenir de pays pauvres, en tout cas nettement moins avancés économiquement. Pourtant, le lien entre niveau de vie d'un pays et pourcentage de ses ressortissants partis chercher meilleure fortune ailleurs est difficile à mettre en évidence à partir des données dont on dispose.

Dans le graphique 1, on a représenté par un point 150 pays de plus de 1 million d'habitants. Pour chaque pays, on indique le PIB par habitant (en parité de pouvoir d'achat) et un « taux » d'émigration. Ce taux exprime le rapport entre, d'une part, le nombre de

personnes nées dans le pays et vivant à l'étranger, et, d'autre part, le nombre d'habitants du pays considéré. Il serait bien difficile de dégager une tendance claire de ce nuage de points. En particulier, des pays très pauvres ont des taux d'émigration faibles : environ 1 % pour le Tchad ou l'Éthiopie, environ 2 % pour le Niger, la République centrafricaine ou l'Ouganda. Ces taux sont inférieurs au taux français, qui se situe à 3,5 %. Inversement, des pays riches sont caractérisés par un taux d'émigration élevé. C'est le cas du Portugal (25 %).

Plusieurs éléments peuvent expliquer cet écart par rapport à l'idée commune d'une immigration provenant de pays pauvres. Premièrement, on considère ici, pour chaque pays, l'ensemble des personnes émigrées, et non les seules personnes émigrées dans les pays riches. Or, une part importante des flux s'observe entre pays de même niveau de développement économique. Deuxièmement, le niveau de vie d'un pays peut avoir évolué entre la période où les ressortissants sont partis (et ne sont pas revenus) et la période actuelle. C'est le cas du Portugal, où le gros des départs a eu lieu dans les années 1960. Troisièmement, certains pays peuvent se caractériser par un nombre assez important d'émigrés, mais leur taux d'émigration reste contenu en raison d'une forte croissance démographique interne. C'est le cas de l'Algérie par exemple, dont le taux d'émigration reste relativement contenu (4,5 %). Enfin, bien sûr, il existe d'autres motifs d'émigration que le seul motif économique : guerre, dictature, instabilité politique.

## PIB PAR HABITANT ET INDICATEUR D'ÉMIGRATION EN 2019



Source : Nations unies pour le nombre d'émigrés et la population ; Banque mondiale pour le PIB par habitant.

Lecture : À Porto Rico, le PIB par habitant s'élevait en 2019 à 36 000 dollars (en parité de pouvoir d'achat). Le ratio entre nombre de personnes nées à Porto Rico mais vivant à l'étranger et population de Porto Rico se situait à 68 %.

Les Nations unies classent habituellement les pays en quatre groupes de niveau de vie : bas, moyen-inférieur, moyen-supérieur et haut. En 2020, 63 % des migrants transfrontaliers sont originaires de pays au niveau de vie moyen, dont la moitié environ proviennent de pays au niveau de vie moyen-inférieur, et l'autre moitié de pays de niveau de vie moyen-supérieur. Seuls 13 % des migrants transfrontaliers sont originaires de pays classés dans le groupe des pays les plus pauvres. Si, dans ces pays, le taux d'émigration est plus faible qu'attendu, c'est que les personnes qui y vivent peuvent être empêchées légalement de les quitter, et, plus généralement, qu'elles ont un accès plus difficile aux filières, officielles ou non, d'émigration.

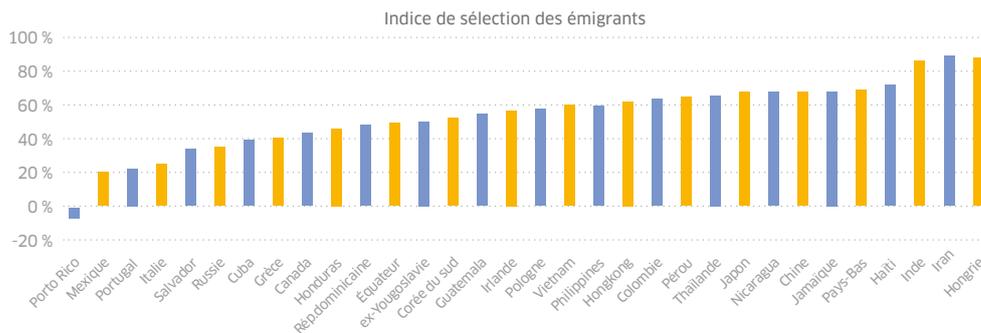
Même si une bonne partie des migrations a lieu entre pays de niveau de vie similaire, l'orientation moyenne des flux part des pays de bas niveau de vie pour aller vers les pays de haut niveau de vie. C'est ainsi que 37 millions de migrants sont originaires des pays les plus pauvres, alors que ces pays n'accueillent que 12 millions de migrants. À l'opposé, le groupe des pays les plus riches accueille 182 millions d'immigrés, alors qu'ils ne sont à l'origine que de 53 millions de migrants.

## ... et ne font pas partie des plus pauvres de leurs pays d'origine

Si les migrants internationaux proviennent donc de pays de niveaux de vie variés, ils font souvent partie des couches les plus favorisées de leur pays d'origine. Cette sélectivité des émigrés est attestée depuis longtemps, sur la base de leur niveau de vie ou de leur niveau d'éducation. Par exemple, la sociologue Cynthia Feliciano<sup>1</sup> a calculé un indice de sélection à partir du niveau d'éducation des personnes qui émigrent et de celui des personnes qui restent dans le pays. Un indice de 0,35 signifie, par exemple, que si on tirait au hasard, pour un pays donné, un émigrant et une personne restée sur place, la probabilité d'observer la situation où la personne qui émigre a obtenu un niveau d'éducation supérieur à la personne qui n'émigre pas est 35 % plus élevée que la situation inverse. Si l'indice est négatif, cela signifie au contraire que les personnes qui émigrent ont un niveau d'éducation plutôt plus faible que les personnes qui restent au pays. Dans tous les pays étudiés par Feliciano, sauf à Puerto Rico, l'indice de sélection est positif.

1. Cynthia Feliciano, « Does Selective Migration Matter? Explaining Ethnic Disparities in Educational Attainment among Immigrants' Children », *International Migration Review*, vol. 39, n° 4, 2005, pp. 841-871.

## SÉLECTION DES ÉMIGRANTS PAR LE NIVEAU DE DIPLÔME



Source : Cynthia Féliciano, 2005.

Ce résultat est confirmé par l'étude des sociologues Per Engzell et Mathieu Ichou<sup>2</sup>, qui analysent six vagues de l'enquête European Social Survey : les migrants ont un niveau médian d'éducation plus élevé que celui des habitants de leur pays d'origine, à sexe et âge donnés. Mais ils montrent également que le niveau de sélectivité varie d'un pays de destination à l'autre, et, pour un pays de destination donné, d'un pays d'origine à l'autre.

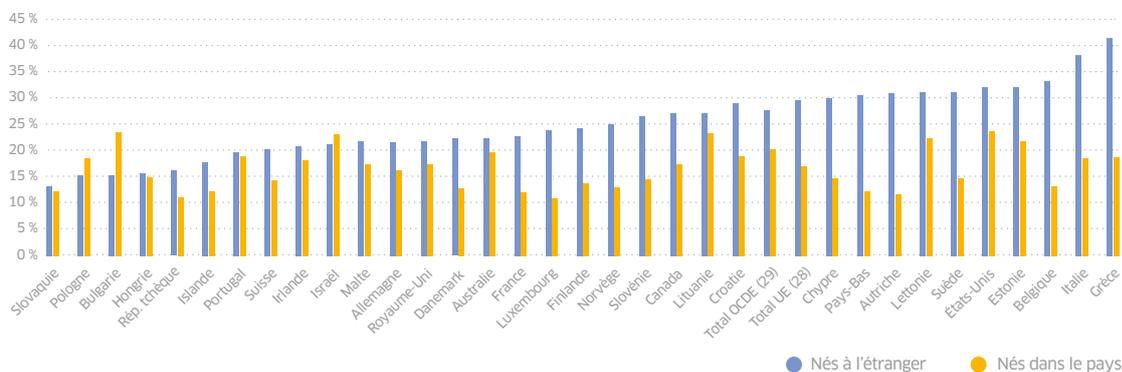
En France par exemple, les migrants d'origine africaine ont un niveau d'éducation médian nettement plus élevé que celui de leurs homologues restés en Afrique, mais ce n'est pas le cas des immigrés en provenance de pays occidentaux. En Suisse au contraire, la sélectivité en fonction du niveau d'éducation touche presque autant les immigrés venant d'autres pays occidentaux que ceux arrivant d'Afrique.

## Pourtant, les immigrés sont surreprésentés parmi les ménages pauvres de leurs pays de destination

Si les immigrés font souvent partie des couches les plus aisées et les mieux formées de leur pays d'origine, ils se retrouvent beaucoup plus souvent dans la partie inférieure de l'échelle sociale dans leur pays de destination.

Dans les pays de l'OCDE, le revenu annuel médian des ménages immigrés est en moyenne de 10 % inférieur à celui des ménages natifs<sup>3</sup>. Mais cet écart relativement faible cache des situations contrastées. En particulier, les immigrés sont surreprésentés dans le décile de niveau de vie le plus bas dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE et de l'Union européenne. Au sein de l'Union européenne, 18 % des immigrés se situent dans le premier décile, qui, rappelons-le, regroupe par définition les 10 % des habitants dont le niveau de vie est le plus faible.

## TAUX DE PAUVRETÉ MONÉTAIRE DES NATIFS ET DES IMMIGRÉS DANS LES PAYS DE L'OCDE EN 2015



Source : OCDE <http://dx.doi.org/10.1787/888933893998>

Lecture : en moyenne dans l'Union européenne, le taux de pauvreté monétaire des natifs s'établit à 17 % contre 30 % pour les personnes nées à l'étranger.

2. Per Engzell et Mathieu Ichou, « Status Loss: The Burden of Positively Selected Immigrants », *International Migration Review*, vol. 54, n° 2, 2020, pp. 471-495.  
3. OCDE, *Trouver ses marques 2018 : les indicateurs de l'intégration des immigrés*, OCDE, 2019.

Et le taux de pauvreté monétaire<sup>4</sup> des immigrés y est près du double de celui des natifs (graphique 3).

### En France, 40 % des immigrés originaires d'Afrique sont pauvres

En France, en 2019, on comptait 6,6 millions d'immigrés, qui représentaient environ 10 % de la population. Ils étaient 1,1 million au début du XX<sup>e</sup> siècle, 2,3 millions en 1954 et 3,9 millions en 1975<sup>5</sup>. Aujourd'hui, 46 % des immigrés en France sont nés dans un pays du continent africain, contre 34 % dans un autre pays d'Europe.

Le niveau de vie moyen des immigrés en France est environ 20 % plus faible que celui des natifs. L'écart est plus important si l'on se restreint aux immigrés en provenance d'Afrique, dont le niveau de vie moyen est inférieur d'un tiers à celui des natifs<sup>6</sup>. L'écart entre taux de pauvreté des natifs et taux de pauvreté<sup>7</sup> des immigrés est encore plus frappant : celui des natifs s'établissait ainsi à 13,2 % en 2018, celui des immigrés à 30,7 % (39,5 % pour les immigrés nés en Afrique). En 2008, ces taux étaient respectivement de 14,1 % et 28,5 %. L'écart entre immigrés et natifs s'est donc creusé en dix ans.

#### BAS REVENUS ET PAUVRETÉ DES IMMIGRÉS EN FRANCE (2018)

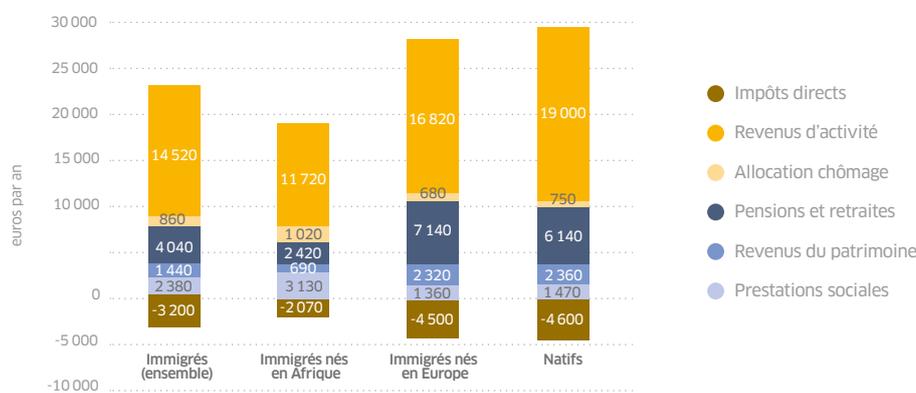
	Niveau de vie mensuel médian	Taux de pauvreté	Part de la population pauvre
Immigrés	1 358 €	30,7 %	19,1 %
...nés en Afrique	1 199 €	39,5 %	11,1 %
...nés en Europe	1 622 €	17,6 %	3,8 %
...nés dans un autre pays	1 316 €	35 %	3,7 %
Non-immigrés	1 812 €	13,2 %	80,9 %
<b>Ensemble</b>	<b>1 771 €</b>	<b>14,8 %</b>	<b>100 %</b>

Source : Insee.

Conséquence de cette situation économique plus défavorable, mais aussi de différences dans la taille des ménages et l'âge de ses membres, le revenu des immigrés, particulièrement celui des immigrés en provenance d'Afrique, dépend davantage des prestations sociales que celui des natifs (graphique 4). C'est ainsi que le niveau de vie moyen des immigrés originaires d'Afrique est composé à 19 % de pres-

tations sociales (prestations familiales, allocations logement, minima sociaux, etc.) contre 6 % pour les natifs. À l'inverse, les ménages natifs ou immigrés d'origine européenne, en moyenne plus âgés, perçoivent nettement plus de pensions de retraites que les ménages immigrés d'origine africaine (24 % du niveau de vie moyen des natifs contre 14 % du niveau de vie moyen des immigrés africains).

#### COMPOSITION DU NIVEAU DE VIE MOYEN DES NATIFS ET DES IMMIGRÉS EN FRANCE EN 2018



Sources : Insee, DGFiP, Cnaf, Cnav, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2018.

4. Ici défini comme la part des individus vivant au-dessous de 60 % du revenu disponible équivalent médian. Le revenu disponible équivalent d'un ménage s'obtient en divisant le revenu disponible du ménage par la racine carrée de la taille du ménage. Ainsi, un ménage de quatre personnes touchant 4 000 euros est supposé avoir le même revenu disponible équivalent qu'une personne seule touchant 2 000 euros.

5. Insee, *France, portrait social*, Insee, 2020.

6. Insee, *Revenus et patrimoine des ménages*, Insee Références, édition 2021.

7. Défini comme la part des individus dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian.

Les ménages modestes en France sont donc de plus en plus souvent d'origine immigrée. Une autre façon de l'observer est de mesurer le niveau de surreprésentation des immigrés dans le parc de logements sociaux. Ce niveau a progressé ces vingt-cinq dernières années. En 1990, dans les unités urbaines de plus de 100 000 habitants, la part des immigrés de 25-54 ans dans le parc social était 1,42 fois supérieur à leur part dans la population (1,76 pour les immigrés d'origine extra-européenne). En 2015, ce taux était passé à 1,62 (1,89 pour les immigrés d'origine extra-européenne)<sup>8</sup>. Sur la même période, la part des locataires du parc social parmi les immigrés de 25-54 ans est passée de 31 % à 37 % (et de 38 % à 43 % pour les immigrés d'origine extra-européenne).

Jusqu'à présent, les statistiques mobilisées ne concernaient que des ménages vivant en logement ordinaire, c'est-à-dire en particulier hors structures d'hébergement. Or, les populations les plus précaires n'ont souvent pas accès aux logements ordinaires. Le

Secours catholique accueille dans ses structures des personnes en grande précarité, quelle que soit leur origine, la légalité de leur séjour en France ou leur mode d'hébergement. La part des étrangers parmi les personnes qu'il accueille n'a cessé de progresser depuis vingt-cinq ans : 18 % en 1995, 45 % en 2020 (dont 60 % étaient sans-papiers)<sup>9</sup>. Si la pauvreté en France concerne de plus en plus souvent des immigrés, c'est encore plus le cas de la très grande précarité.

Les migrants ne font pas partie des plus déshérités des pays qu'ils laissent derrière eux. Cette règle générale, on l'a vu, s'applique aussi à ceux qui choisissent la France. Pourtant, dans notre pays, la pauvreté est de plus en plus associée statistiquement au statut d'immigré. Cette évolution doit être surveillée de près, d'abord par égard pour les personnes concernées que l'on a choisi d'accueillir. Mais aussi parce qu'elle pourrait remettre en cause l'adhésion des Français à un système de redistribution qui reste l'un des plus généreux au monde. ●

8. Hugo Botton, Pierre-Yves Cusset, Clément Dherbécourt et Alban George, « L'évolution de la ségrégation résidentielle en France : 1990-2015 », Document de travail n° 2020-09, France Stratégie, 2020. [www.strategie.gouv.fr/publications/evolution-de-segregation-residentielle-france](http://www.strategie.gouv.fr/publications/evolution-de-segregation-residentielle-france).

9. Rapports annuels du Secours catholique, cités par Julien Damon, « De plus en plus d'étrangers et sans-papiers parmi les pauvres », Telos, 1<sup>er</sup> décembre 2020, [www.telos-eu.com/fr/societe/de-plus-en-plus-detrangers-et-sans-papiers-parmi-l.html](http://www.telos-eu.com/fr/societe/de-plus-en-plus-detrangers-et-sans-papiers-parmi-l.html).

# La pauvreté paradoxale

**Louis  
Maurin**

Directeur de l'Observatoire des inégalités.



Une partie des pauvres ne sont pas ceux que l'on attendrait. Des formes de pauvreté que l'on peut dire « paradoxale » persistent en France. Elles frappent des travailleurs, des retraités, des propriétaires, des cadres. Reste que si tout le monde peut être concerné par la pauvreté, ce n'est pas avec la même probabilité.

La pauvreté frappe de manière inégale les groupes sociaux. Les personnes sans emploi, peu diplômées, sans patrimoine, d'origine sociale modeste ou immigrée sont aux premières loges, alors que les catégories favorisées demeurent largement épargnées, comme le montre tous les deux ans le *Rapport sur la pauvreté en France*, publié par l'Observatoire des inégalités<sup>1</sup>. En matière de niveaux de vie, les lois classiques de la sociologie s'appliquent à plein. Tout le monde – ou presque – peut en théorie devenir pauvre. Cette peur est d'ailleurs très médiatisée. Cependant, faire comme si la pauvreté s'appliquait au hasard occulte les inégalités sociales qui fracturent notre pays.

La force de la mécanique sociale n'empêche pas de s'interroger sur les exceptions, sur ces situations paradoxales qui vont à l'encontre des règles de la vie. Elles frappent d'autant plus les esprits qu'elles ne se conforment pas à la logique sociale. Elles marquent ceux qui vivent ces situations : ils ne sont pas à la place à laquelle ils devraient être, décalés, déclassés, ce qui peut entraîner des frustrations et des tensions majeures.

Comment définir les formes de la pauvreté paradoxale ? Ce qui fait le paradoxe, c'est ce qui va à l'encontre de l'opinion commune. En matière de pauvreté, les règles sont multiples, mais, à l'évidence, le travail, le diplôme ou le patrimoine sont des éléments qui devraient protéger du mauvais sort social. Ce n'est pas toujours le cas. Il est difficile et très subjectif de discerner l'ensemble des populations qui vivent dans la pauvreté alors que leur parcours ne devrait pas les y conduire : tout dépend de ce que l'on entend par conformité à la logique sociale. De manière exploratoire, nous avons discerné quatre grands types de catégories :

la pauvreté au travail, la pauvreté des retraités, la pauvreté des propriétaires et celle des cadres. Un recensement non exhaustif de catégories qui, pour partie, se chevauchent.

### Les travailleurs pauvres

Notre premier ensemble de pauvreté paradoxale regroupe les personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté alors qu'elles exercent un emploi. L'idée selon laquelle le travail délivrerait de la pauvreté est relativement récente dans notre histoire sociale. Jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle, travailler permet rarement d'avoir davantage que de quoi reproduire sa force de travail : le quotidien de nombreux travailleurs est misérable. C'est véritablement après la Seconde Guerre mondiale que s'installe en France ce découplage entre travail et pauvreté. Nous sommes alors au début des Trente Glorieuses, dans une période de forte croissance mais aussi dans la mise en place d'un système de protection sociale plus global. La loi du 11 février 1950 crée le salaire minimum interprofessionnel garanti (smig) pour protéger les travailleurs de la loi du marché et leur éviter la misère. En même temps, il joue un rôle de puissant stabilisateur économique en limitant la baisse des salaires en période de crise économique.

Plus de soixante-dix ans plus tard, et après avoir été transformé en smic en 1970, le salaire plancher n'a pas permis d'éradiquer la pauvreté au travail. Avec un seuil de pauvreté fixé à 60 % de la médiane des niveaux de vie, 8 % de la population en emploi, soit un peu plus de 2 millions de personnes, disposent d'un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Ce chiffre est relativement stable depuis vingt ans. Avec un seuil de pauvreté à 50 % du niveau de vie médian, on compte 4 % de travailleurs pauvres et

1. Voir Anne Brunner et Louis Maurin (dir.), *Rapport sur la pauvreté en France*, 2<sup>e</sup> édition 2020-2021, Observatoire des inégalités, novembre 2020. [www.inegalites.fr](http://www.inegalites.fr)

1,2 million de personnes, chiffre qui lui aussi évolue relativement peu.

Comment peut-on être pauvre alors que le smic net mensuel (1 200 euros en 2019) est supérieur de 100 euros au seuil de pauvreté (1 102 euros en 2019) ? Pour comprendre le paradoxe, il faut comprendre comment l'Insee mesure les revenus en France. L'institut raisonne en termes de niveau de vie de l'ensemble du ménage. Un travailleur pauvre est une personne qui exerce un emploi, mais dont le niveau de vie – en prenant en compte les ressources de l'ensemble du ménage – est en dessous du seuil de pauvreté. Un salarié peut avoir une rémunération inférieure à ce seuil, mais ne pas être classé comme travailleur pauvre parce qu'il vit avec un actif bien mieux payé (et inversement).

Deux autres grands facteurs jouent. Le premier, c'est qu'une partie des actifs n'exercent pas à temps complet. À travail partiel, salaire partiel. Le seuil de pauvreté étant situé à environ 90 % du smic, passer sous ce niveau n'a rien d'exceptionnel. Ces actifs à temps partiel comprennent ceux dont la durée hebdomadaire du travail est inférieure à 35 heures, mais aussi ceux qui n'ont exercé que partiellement dans l'année, faute de pouvoir travailler. Le second facteur, c'est le travail à la tâche. Environ 10 % des emplois sont occupés par des non-salariés. Parmi les 2,1 millions de travailleurs pauvres, on trouve 570 000 indépendants. Certains n'exercent qu'une activité occasionnelle, mais une partie n'arrive tout simplement pas, malgré un investissement horaire important, à dégager un revenu suffisant. Plus de 10 % des indépendants gagnent moins de la moitié du smic annuel. Globalement, 18 % ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. L'Insee note qu'il s'agit souvent des plus jeunes ou des plus âgés et de femmes. Agriculteurs, artisans, commerçants, de nombreux métiers sont historiquement concernés. Même s'ils demeurent minoritaires dans l'ensemble, une partie des nouveaux travailleurs associés à une plateforme numérique viennent grossir ces chiffres.

### Les retraités pauvres

Le deuxième ensemble de pauvreté paradoxale s'inscrit dans le prolongement du premier. Il s'agit des retraités. L'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946, qui fait toujours partie de notre cor-

pus constitutionnel indique que la nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ». Les retraités sont ces vieux travailleurs ; 1,4 million, soit 9,5 %, vivent au-dessous du seuil de pauvreté à 60 %, et 533 000, soit 3,6 % au-dessous du seuil à 50 %. Après une vie de labeur, on peut donc vivre dans une forme d'insécurité matérielle. Cela signifie que la nation ne remplit pas complètement sa promesse, sauf à considérer celle-ci dans une optique très restrictive.

Il ne faut pas faire preuve d'anachronisme. En 1946, la pauvreté des personnes âgées est massive. En milieu rural en particulier – la France reste un pays très agricole par rapport à ses voisins –, un grand nombre vivent dans le dénuement le plus total et des conditions de vie extrêmement dures. Si l'on prend du recul, la baisse de la pauvreté des personnes âgées constitue l'une des transformations majeures de la fin du XX<sup>e</sup> siècle.

Les raisons de la persistance de la pauvreté chez les personnes âgées sont, elles-aussi, plurielles. Pour partie, ce sont les mêmes que pour la pauvreté au travail : certaines personnes âgées arrivent à l'âge de la retraite avec de très faibles revenus du fait de bas salaires et de temps partiel, mais aussi de carrières incomplètes, notamment pour les femmes qui ont cessé leur activité. Leurs pensions sont très largement inférieures au seuil de pauvreté. Pour partie aussi, cette pauvreté résulte du fait que le minimum vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées, touchée par 600 000 personnes) est inférieur au seuil de pauvreté : il s'élève à 900 euros, soit 200 euros de moins. Cette allocation ne suffit pas toujours, même si elle peut être complétée par une allocation logement, à sortir de la pauvreté. Par ailleurs, pour la toucher il faut avoir au moins 65 ans alors qu'une partie des travailleurs arrivent à l'âge de la retraite avant cela.

### Les propriétaires pauvres

Le troisième groupe de pauvreté paradoxale est constitué de ceux qui disposent d'un certain niveau de patrimoine. Peut-on être riche en avoirs et pauvre en revenus ? En théorie, on peut disposer d'une bonne fortune mais n'en retirer que de faibles subsides. En pratique, c'est très rarement le cas. Dans

ses données annuelles sur les revenus, l'Insee ne diffuse aucun élément sur le niveau de patrimoine : on ne peut pas dire avec précision quels sont les pauvres qui ont de l'argent de côté. On sait juste qu'en 2015, 91 % des ménages dont le niveau de vie était inférieur aux 10 % les plus pauvres avaient un patrimoine inférieur au patrimoine médian, 158 000 euros par ménage à l'époque. Inversement, cela signifie que 9 % du décile des plus pauvres disposaient de davantage que ce patrimoine médian. Rares, mais non inexistantes.

L'Insee permet malgré tout de mesurer le taux de pauvreté au sein d'une partie de la population qui dispose d'un patrimoine immobilier, les propriétaires. De fait, on peut estimer qu'il existe une forme de paradoxe à détenir sa maison et disposer de revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Là aussi, la situation est rare : 7,3 % des propriétaires ayant achevé de rembourser leurs emprunts et 5,2 % de ceux qui ont encore des remboursements sont considérés comme pauvres, au seuil de 60 %. Mais cela représente tout de même 2,5 millions d'individus, si l'on comprend toutes les personnes qui vivent sous le même toit.

Il est difficile d'en savoir plus. Avant toute chose, il faut noter qu'être « propriétaire » ne renseigne en rien sur la valeur du bien. Il peut s'agir de biens immobiliers qui n'ont quasiment aucune valeur sur le marché. Dans certains territoires, on peut encore devenir propriétaire pour 10 000 euros si l'on en croit les sites d'annonces en ligne. On peut imaginer qu'une partie des propriétaires pauvres ont reçu un bien en héritage et sont en difficulté financière une année donnée. Il peut s'agir d'indépendants dont l'activité a diminué ou qui déduisent des charges importantes de leurs revenus. Enfin, on peut aussi trouver dans ce groupe des personnes âgées qui, en dépit de très faibles revenus, ont réussi à épargner modestement ou à acheter avec l'aide de tiers.

## Les cadres pauvres

Notre dernier ensemble de pauvreté paradoxale regroupe ceux qui, par leur position sociale, devraient échapper au besoin. Le taux de pauvreté frappe d'abord les ménages dont la personne de référence est non salariée. C'est dans ces catégo-

ries que les revenus sont les plus faibles et les plus précaires. Les taux de pauvreté sont très faibles parmi les cadres et les professions intermédiaires : ils atteignent respectivement 3,4 % et 5,9 %. Pour autant, ces groupes sociaux ne sont pas totalement à l'abri de situations difficiles : au total plus de 900 000 personnes sont concernées.

Comment expliquer ce phénomène, alors que les revenus de ces groupes sociaux devraient logiquement leur permettre de dépasser largement le seuil de 1 100 euros pour une personne seule ? Le salaire moyen d'un cadre supérieur est supérieur à 4 000 euros. Même après impôt, il devrait leur rester à la fin du mois largement plus que le seuil de pauvreté.

Plusieurs facteurs jouent. Il peut s'agir de jeunes diplômés qui occupent des fonctions d'encadrement mais de manière très précaire ou à temps partiel. Le salaire moyen des moins de 30 ans est de 2 600 euros mensuel et pour les néo-embauchés il peut être bien plus faible. Un jeune cadre ayant travaillé quelques mois et se retrouvant au chômage peut facilement toucher, en moyenne annuelle, moins de 1 000 euros mensuels, compte tenu des faibles niveaux d'indemnisation des demandeurs d'emploi. Même si son niveau est bien moins élevé, il existe bien une pauvreté au sein des classes moyennes et supérieures. Sans établir de hiérarchie dans la pauvreté, objectivement ces ménages sont en situation de déclassement plus grand que les autres. Pour eux, le décalage entre leurs aspirations que leur confèrent leurs études, leur emploi présent ou passé et la réalité est considérable.

## Des déterminants de la pauvreté paradoxale

Pour partie, cette pauvreté paradoxale résulte de l'indicateur utilisé. Le seuil de 60 % du niveau de vie médian peut être considéré comme élevé (voir encadré), et adopter l'indicateur à 50 % en réduit nettement l'ampleur. Sans la faire disparaître pour autant. Avec raison, l'Insee prend en compte l'ensemble des revenus d'un ménage pour mesurer son train de vie : notre pauvreté paradoxale résulte pour partie du fait qu'au sein du couple les revenus peuvent être inégaux. N'oublions pas, à l'inverse, que ce mode de calcul rend invisible une partie de la pauvreté paradoxale : celle de très bas revenus, par exemple des jeunes.

## Une pauvreté dé-mesurée

**Ê**tre pauvre, c'est « manquer de ». À l'origine, le mot s'applique à une terre qui est peu fertile, qui donne peu. Aujourd'hui, le mot pauvreté désigne un état dans lequel la personne n'accède pas aux normes de consommation minimale d'une société donnée. En Europe, la pauvreté monétaire est mesurée de façon relative au niveau de vie médian. Toute personne dont le niveau de vie après impôts et prestations sociales n'atteint pas un certain seuil est considérée comme pauvre. La France a longtemps utilisé le seuil de 50 % du revenu médian mais depuis quelques années s'est alignée sur le seuil de 60 % du revenu médian (le plus commun en Europe). Celui-ci englobe une population très hétérogène, des plus démunis à des ménages de condition modeste. Ce choix est discutable : l'Observatoire des inégalités et l'OCDE continuent à utiliser le seuil à 50 % du niveau de vie médian. Il constitue l'une des explications à la pauvreté paradoxale. Entre le seuil de 60 % et celui de 50 %, le taux et le nombre de travailleurs pauvres comme le taux et le nombre d'enfants pauvres (les enfants vivant dans des ménages pauvres) sont ainsi divisés par deux. Pour le moins, un débat sur les indicateurs de la pauvreté devrait avoir lieu. ●

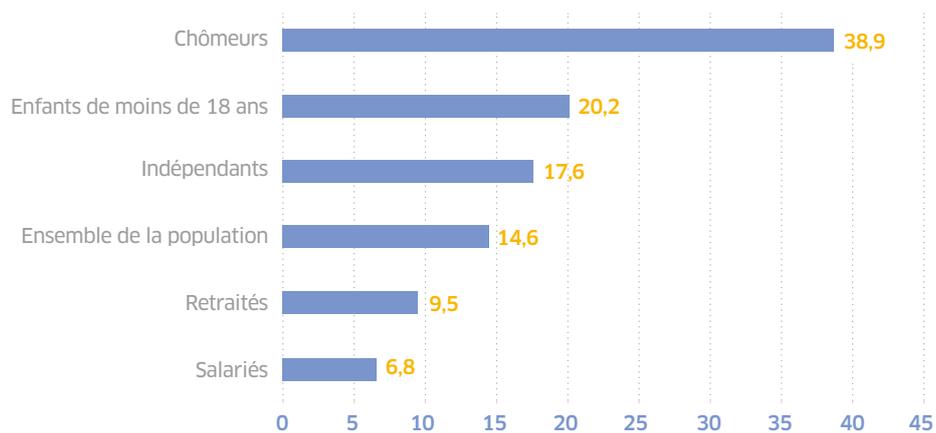
## Un autre paradoxe : la pauvreté invisible des statistiques

**A**lors qu'une partie des pauvres ne le sont pas à première vue – c'est la pauvreté paradoxale – d'autres catégories sont très visiblement pauvres, mais n'apparaissent pas dans les statistiques de la pauvreté. C'est le cas, par exemple, des sans-domicile.

L'Insee, en effet, ne comptabilise pas systématiquement les personnes qui vivent dans la plus grande misère, dans des bidonvilles ou dans la rue. L'institut ne prend pas non plus en compte les personnes qui vivent en collectivité. En France, 1,34 million de personnes sont dans ce cas (données 2016). Or, une partie des personnes âgées qui habitent en maison de retraite disposent de très faibles revenus. Il faut y ajouter les étudiants vivant en cité universitaire, les immigrés qui vivent dans des foyers de travailleurs, etc. Parmi eux, rares sont ceux dont les revenus dépassent le seuil de pauvreté. Les étudiants qui vivent dans un logement indépendant de leurs parents (hors cité universitaire) sont aussi écartés. Cette population hétéroclite mélange de jeunes étudiants qui « galèrent », qui doivent travailler quelques heures en complément de leurs études, et d'autres aux conditions de vie nettement plus favorables du fait du soutien financier de leurs parents. L'essentiel des pauvres absents des statistiques vivent dans les départements d'outre-mer. On sait qu'une part non négligeable des habitants de ces territoires vit dans des situations sociales très difficiles.

## LA PAUVRETÉ PARADOXALE : QUELQUES ILLUSTRATIONS

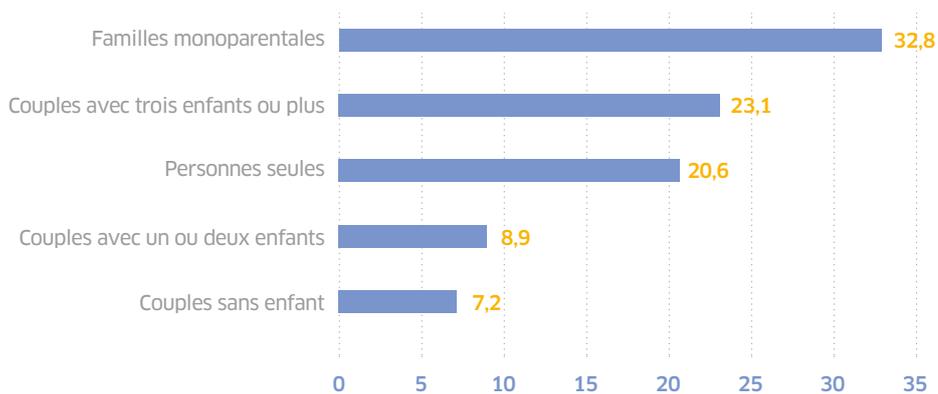
### TAUX DE PAUVRETÉ SELON LE STATUT D'ACTIVITÉ EN 2019 (%)



Source : Insee.

Note : Il s'agit des taux de pauvreté à 60 % de la médiane des niveaux de vie.

### TAUX DE PAUVRETÉ SELON LA COMPOSITION DU MÉNAGE EN 2019 (%)

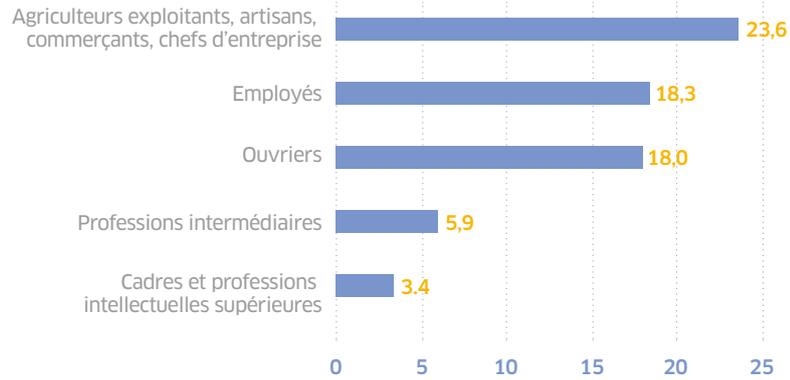


Source : Insee.

Note : Il s'agit des taux de pauvreté à 60 % de la médiane des niveaux de vie.

## LA PAUVRETÉ PARADOXALE : QUELQUES ILLUSTRATIONS (SUITE)

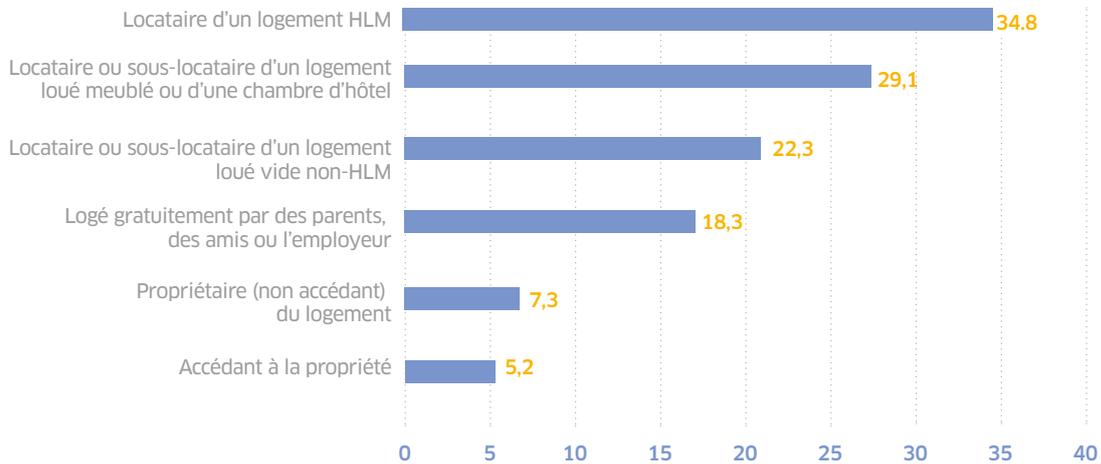
### TAUX DE PAUVRETÉ SELON LA CATÉGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE EN 2019 (%)



Source : Insee.

Note : Il s'agit des taux de pauvreté à 60 % de la médiane des niveaux de vie.

### TAUX DE PAUVRETÉ SELON LE STATUT D'OCCUPATION DU LOGEMENT EN 2019 (%)



Source : Insee.

Note : Il s'agit des taux de pauvreté à 60 % de la médiane des niveaux de vie.

# Mesures contre la pauvreté : orientations et évaluations

---

- 50 **Les modèles sociaux face à la pauvreté**
  - Maxime Ladaïque et Michael Förster
- 57 **Assistance et assistanat**
  - Michel Borgetto
- 61 **Minima sociaux ou revenu universel ?**
  - Marc de Basquiat
- 66 **La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté**
  - Marine Jeantet
- 71 **La stratégie « logement d'abord »**
  - Sylvain Mathieu
- 76 **Contre la pauvreté, le recours au marché**
  - David Ménascé
- 80 **Les fondations du BTP contre la précarité**
  - Georges Rigaud



# Les modèles sociaux face à la pauvreté

**Maxime  
Ladaïque**

Statisticien principal à l'OCDE.



**Michael  
Förster**

Économiste sénior à l'OCDE.



Les pays investissant davantage dans le social ont généralement des taux de pauvreté relative moins élevés. La redistribution monétaire réduit considérablement la pauvreté. État des lieux des définitions, des situations et des évolutions pour la France, comparé aux autres pays de l'OCDE.

La grande crise financière de 2008 et la crise économique de 2020 suite à la pandémie due au coronavirus ont toutes les deux mis en évidence la fragilité économique des individus et familles vulnérables. Les risques de pauvreté et d'exclusion sociale ont frappé notamment les personnes sans trajectoires « stables », par exemple des jeunes sans diplôme ni emploi, des chômeurs ou des adultes avec des emplois non standards. Mais ces crises ont mis aussi en évidence comment les systèmes de protection sociale ont réussi à faire face à ces risques de pauvreté dans certains pays plus que dans d'autres.

### Pauvreté : de quoi parle-t-on ?

Dans sa déclaration de décembre 1984, le Conseil européen considère comme pauvres « *les personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans la société* ». Cette définition fait donc référence à une notion de privation *relative*. Les ressources pour atteindre un mode de vie acceptable peuvent varier d'un pays à l'autre. Cela diffère d'une notion *absolue* de la pauvreté, utilisée par exemple par la Banque mondiale avec un seuil de pauvreté mondiale à 1,90 dollar par jour pour tous les pays.

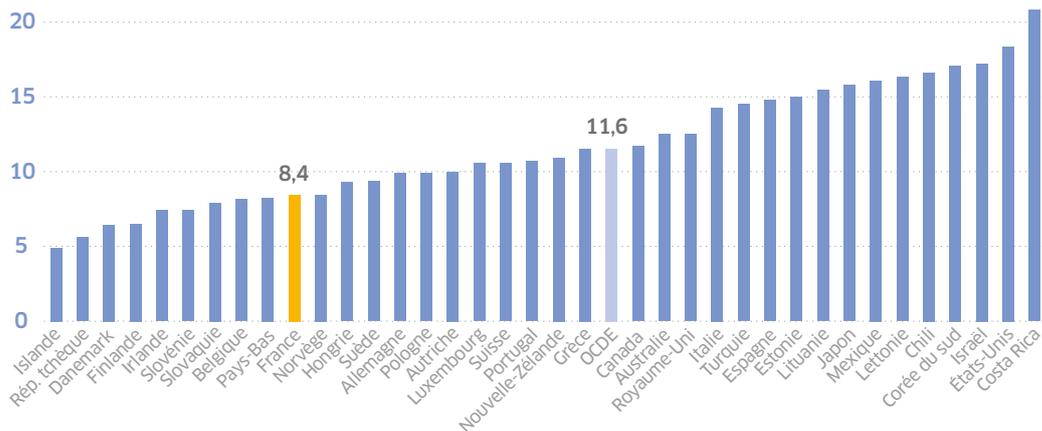
À l'OCDE, mais aussi dans l'Union européenne, ou encore à l'Insee, on mesure la pauvreté relative

principalement avec un seuil monétaire relatif. Sont considérées comme pauvres les personnes vivant avec un niveau de vie inférieur à 50 % (OCDE) ou 60 % (UE) du niveau de vie médian national. Par niveau de vie, on entend le revenu disponible équivalent du ménage, c'est-à-dire après prélèvements et transferts sociaux, et ajusté à la taille du ménage par une échelle d'équivalence.

En France en 2019 (dernières données disponibles), le niveau de vie médian – 50 % de la population vit avec un niveau inférieur et 50 % avec un niveau supérieur – est estimé à 1 990 euros par mois ; 8,4 % des Français (soit environ 5,5 millions de personnes) étaient considérés comme pauvres, vivant avec moins de 995 euros par mois (à 50 % du niveau de vie médian), et 14,6 % de la population (soit 9,5 millions de personnes) vivaient avec moins de 1 190 euros par mois (à 60 % du niveau de vie médian).

Avec 8,4 %, la part de personnes pauvres en France est inférieure à la moyenne OCDE, de 11,6 %. Ce taux varie de 5 % en Islande et République tchèque à 17 % en Israël, 18 % aux États-Unis et 21 % au Costa Rica. Le taux de pauvreté est le plus bas dans les pays d'Europe de l'Est et nordiques, à 5-7 %, suivis des pays d'Europe continentale, à 8-11 %, des pays anglophones et d'Europe méditerranéenne, à 11-14 %, puis des pays Baltes, d'Asie et d'Amérique latine, à 15-17 %.

**POURCENTAGE DE LA POPULATION VIVANT AVEC UN NIVEAU DE VIE INFÉRIEUR À 50 %  
DU NIVEAU DE VIE NATIONAL MÉDIAN, EN 2019 OU ANNÉE LA PLUS PROCHE DISPONIBLE**



Source : OCDE, base de données sur la distribution des revenus, <http://oe.cd/idd-fr>.

Note : Par niveau de vie, on entend le revenu disponible équivalent du ménage, c'est-à-dire après prélèvements et transferts sociaux, et ajusté à la taille du ménage par une échelle d'équivalence.

Le niveau de vie médian réel évoluant avec l'activité économique d'un pays, ce taux de pauvreté relative n'est malheureusement pas adapté pour mesurer l'évolution aux époques de récession, telles qu'en 2008 ou 2020. Par exemple, au cours des dix dernières années, le taux de pauvreté relative est resté globalement stable en France, mais aussi en moyenne des pays de l'OCDE. En revanche, si l'on utilise un taux de pauvreté avec un seuil de pauvreté « ancré » sur une année fixe (notamment avant récession), on remarque plus de volatilité, notamment suite à la crise financière de 2008, où le taux de pauvreté ancré a augmenté en 2011 de 8 points de pourcentage en Espagne et en Irlande et de plus de 14 points de pourcentage en Grèce – mais de seulement 1 point de pourcentage en France.

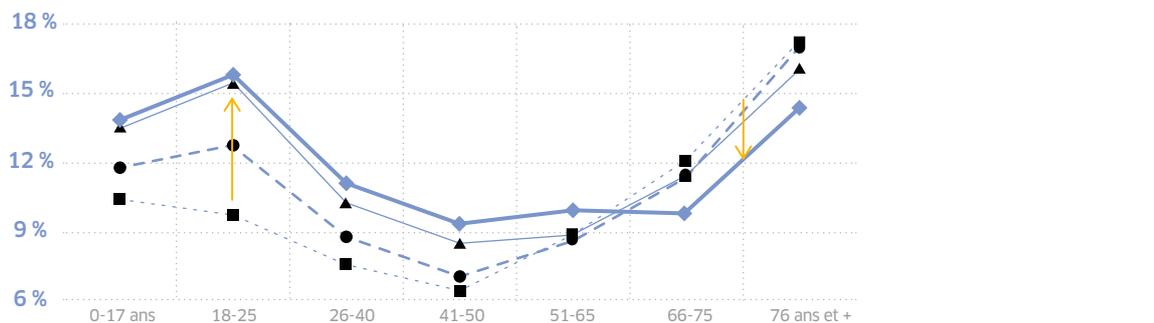
Pour la France, les dernières estimations avancées basées sur la micro-simulation du taux de pauvreté monétaire publiées par l'Insee pour 2020 montrent un taux de pauvreté monétaire stable en 2020 comparé à 2019, malgré la pandémie et ses effets néfastes<sup>1</sup>. Cette stagnation serait expliquée par les mesures exceptionnelles mises en place pour lutter contre les effets de la crise sanitaire, sans lesquelles le taux de pauvreté aurait augmenté.

En France en 2019, le taux de pauvreté est plus élevé chez les jeunes (18-25 ans), à 13 %, et chez les enfants, à 12 %, que chez les adultes (26 à 65 ans), à 8 %, et surtout chez les personnes âgées (66 ans et plus), à 4 %. Au cours des dernières décennies, nous avons assisté à un déplacement du risque de pauvreté des plus âgés vers les plus jeunes en France et en moyenne dans les pays de l'OCDE. Alors qu'au milieu des années 1980, la population âgée était clairement la population la plus exposée au risque de pauvreté, celui-ci s'est déplacé des personnes âgées vers les jeunes. Au cours de ces décennies, en moyenne pour les pays de l'OCDE, le taux de pauvreté des personnes âgées a diminué de près de 3 points de pourcentage, ce qui reflète une grande réussite de la politique sociale : la maturation des systèmes de pension de vieillesse dans de nombreux pays de l'OCDE, qui a permis à de nombreuses personnes âgées de sortir de la pauvreté. Au cours de la même période, le taux de pauvreté des jeunes – les 18-25 ans – a augmenté de 10 % à 16 %, reflétant en grande partie le report de leur entrée sur le marché du travail.

1. Insee Analyses, n° 70, novembre 2021. [www.insee.fr/fr/statistiques/5762455](http://www.insee.fr/fr/statistiques/5762455)

## ÉVOLUTION DU TAUX DE PAUVRETÉ RELATIVE PAR GROUPES D'ÂGE, DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 1980, EN MOYENNE POUR 18 PAYS DE L'OCDE

Taux de pauvreté (au seuil de 50 % de la médiane des niveaux de vie)



Source : OCDE, base de données sur la distribution des revenus, <http://oe.cd/idd-fr>.

Note : Pourcentage de la population par groupes d'âge vivant avec moins de 50 % du revenu disponible équivalent (niveau de vie) national médian.

Le risque de pauvreté est aussi élevé parmi les familles monoparentales. En France, le taux de pauvreté dans les ménages avec enfants et un seul adulte se situe, à 24 %, à presque 18 points de pourcentage plus élevé que le taux de pauvreté dans les ménages avec enfants et deux adultes ou plus (6 %). L'écart est souvent le plus important dans les pays anglophones de l'OCDE, en Amérique latine et en Asie de l'Est – en Australie, au Canada, au Chili, au Costa Rica, en Irlande, au Japon, en Corée, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis. Avoir ou non un emploi est toutefois un facteur clé : en France, le taux de pauvreté est trois fois supérieur parmi les familles monoparentales qui ne travaillent pas (50 %) que parmi celles qui travaillent (16 %).

Ce résultat et d'autres analyses démontrent qu'avoir un emploi est la meilleure protection sociale possible contre le risque de pauvreté, mais pas n'importe quel emploi. Des emplois précaires, mal payés et de mauvaise qualité protègent peu contre la pauvreté. En France et dans les pays de l'OCDE en moyenne,

environ 7 % des personnes avec un emploi vivent sous le seuil de pauvreté relative. Parmi ces « travailleurs pauvres », se trouvent surtout des jeunes, des mères célibataires, des chômeurs de longue durée ou encore des personnes en situation de handicap, qui travaillent peu d'heures et gagnent peu.

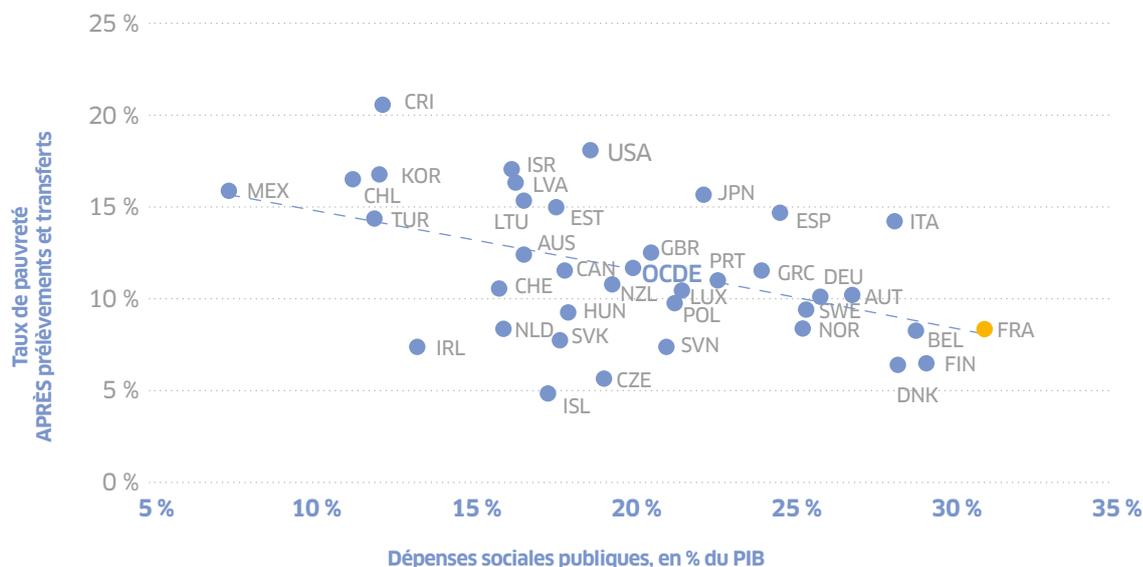
### L'État providence réduit les risques de pauvreté

Le taux des dépenses sociales publiques varie considérablement d'un pays de l'OCDE à un autre. Avec un peu plus de 30 % du PIB, c'est en France que les dépenses sociales publiques sont les plus élevées. Toutefois, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Italie, la Norvège et la Suède consacrent eux aussi plus d'un quart de leur PIB à la protection sociale publique. À titre de comparaison, les dépenses sociales publiques de pays tels que le Chili, la Colombie, la Corée du Sud, le Costa Rica, l'Irlande, le Mexique et la Turquie représentent moins de 15 % de la richesse créée.

Le graphique ci-dessous montre que les pays investissant davantage dans le social, notamment la France,

la Belgique et certains pays nordiques, ont généralement des taux de pauvreté relative moins élevés.

### DÉPENSES SOCIALES PUBLIQUES ET TAUX DE PAUVRETÉ RELATIVE, 2019 OU ANNÉE LA PLUS PROCHE



Source : OCDE, base de données sur la distribution des revenus (<http://oe.cd/idd-fr>), et base de données sur les dépenses sociales (<http://oe.cd/socx>).  
 Note : Pourcentage dans le PIB des dépenses sociales de vieillesse, survie, incapacité, santé, famille, programmes actifs du marché du travail, chômage, logement et autres domaines de la politique sociale ; et pourcentage de la population par groupes d'âge vivant avec moins de 50 % du revenu disponible équivalent (niveau de vie) national médian.

En France (et en moyenne dans les pays de l'OCDE), deux tiers des dépenses de protection sociale correspondent à des prestations en espèces, principalement pour les retraites, avec 14 % du PIB (8 % pour l'OCDE), les prestations familiales, le chômage et l'aide sociale. Ces dépenses en espèces contribuent fortement à réduire la pauvreté monétaire. L'autre tiers correspond à des prestations en nature, principalement pour la santé, avec près de 8,5 % du PIB (6 % pour l'OCDE), et les autres services sociaux pour les personnes âgées et handicapées, les enfants ainsi que les aides au logement et à l'emploi, avec 4 % du PIB (3 % pour l'OCDE). Ces dépenses en nature contribuent aussi, certes plus indirectement et de manière durable, à lutter contre la pauvreté et les inégalités sociales, par leur caractère d'investissement social<sup>2</sup>.

Les taux de pauvreté relative monétaire peuvent également être calculés *avant* redistribution, c'est-à-dire avant la prise en compte des transferts sociaux et des prélèvements obligatoires. Par transferts sociaux, on entend les prestations sociales publiques en espèces : pensions de retraite et invalidité, allocations chômage et familiales, RSA, etc. Et par prélèvements obligatoires, on entend principalement les cotisations sociales et les impôts directs (l'impôt sur le revenu, sur le patrimoine, etc.).

En moyenne en 2019 (ou dernière année disponible), la redistribution monétaire réduit les taux de pauvreté de 27 % (avant) à 12 % (après), soit une réduction de plus de la moitié (56 %). Tous les pays de l'OCDE affichent une réduction, mais on constate une grande diversité selon

2. Voir Gerlinde Verbist et Michael Förster, « Accounting for Public Services in Distributive Analysis », in *What Drives Inequality?* (Research on Economic Inequality, vol. 27, Emerald Publishing Limited, Bingley, pp. 69-87. [www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/S1049-258520190000027006/full/html](http://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/S1049-258520190000027006/full/html))

les pays. L'effet est le plus faible de 10 à 15 % au Chili et au Mexique, où les interventions sociales publiques sont moins développées. Il est autour de 20 % en Israël et en Corée du Sud, d'un tiers aux États-Unis. Il est de 50 à 70 % dans les pays méditerranéens (Grèce, Italie, Espagne, Portugal), au Canada et au Royaume-Uni. Il est enfin le plus élevé en Belgique, en Finlande, en Irlande et en République tchèque, à plus de 75 %. La France se situe dans ce peloton de tête. Avant redistribution, plus d'un tiers de la population vivrait sous le seuil de pauvreté, ce taux est réduit à 8,4 % après redistribution, soit une réduction de 77 % du taux de pauvreté.

Cette réduction de la pauvreté par la redistribution se réduit néanmoins depuis le milieu des années 1990, notamment dans les pays nordiques. La France fait figure d'exception, avec un taux de réduction constant au-dessus de 75 %, et affiche désormais un taux plus élevé que la Suède.

### Mesures contre la pauvreté depuis le début de la crise sanitaire

La France et la plupart des pays de l'OCDE ont amorti les effets de la crise sanitaire dès le printemps 2020 grâce aux systèmes de protection sociale et aux mesures exceptionnelles, et ainsi contenu une hausse de la pauvreté et des inégalités. Les pays se sont efforcés de minimiser l'impact sur les moyens de subsistance de leurs citoyens. Lorsque les salariés sont tombés malades, ont réduit leur temps de travail ou ont perdu leur emploi, les régimes de congés de maladie payés, les régimes de chômage partiel et les allocations de chômage sont entrés en action, et de nombreux pays ont pris des mesures supplémentaires pour rendre ces programmes plus largement accessibles ou plus généreux.

Les dispositifs de maintien dans l'emploi ont été les principaux instruments auxquels beaucoup de pays de l'OCDE, dont la France, ont eu recours pour atténuer les répercussions, sur le marché du travail et sur le plan social, de la crise liée au Covid-19. Vingt des 38 pays de l'OCDE (dont la France) ont pris des mesures supplémentaires pour accélérer l'accès au chômage partiel. Quinze pays (dont la France) ont rendu le dispositif plus généreux. Neuf pays (dont la France encore) ont élargi la couverture des droits aux travailleurs indépendants et intérimaires dans des secteurs où l'emploi a beaucoup souffert lors de la crise. Enfin, d'autres pays ont adopté des mesures temporaires de subvention salariale pour protéger l'emploi, notamment en Australie et en Nouvelle-Zélande, qui n'ont pas de système de chômage

partiel. Au pic de la crise, la France a subventionné près de 8,5 millions d'emplois en avril-mai 2020, soit plus de 30 % de l'emploi, ce qui a été aussi le cas en Belgique, en Italie, au Portugal et au Royaume-Uni. L'OCDE estime que 50 millions d'emplois ont été aidés dans les pays de l'OCDE, c'est dix fois plus que lors de la crise financière mondiale de 2008<sup>3</sup>.

La pandémie de Covid-19 a aussi obligé les pays à renforcer leurs programmes de soutien aux revenus et à verser de l'argent à ceux qui en ont le plus besoin le plus rapidement possible. En 2020, les réponses des pays de l'OCDE à ce défi se répartissent en quatre grandes catégories<sup>4</sup> :

1. renforcement des aides sous conditions de ressources pour soutenir les revenus des personnes les plus démunies (11 sur 38 pays de l'OCDE) ;
2. transferts ciblés pour soutenir les personnes dont la vulnérabilité a été révélée par la crise (28 pays, dont la France) ;
3. transferts universels pour garantir un versement rapide et limiter le nombre de personnes qui passent à travers les mailles du filet (Japon, Corée et États-Unis) ;
4. aides directes aux personnes incapables de faire face à leurs dépenses (27 pays, dont la France).

La plupart des pays ont mené une combinaison de politiques afin de maximiser la rapidité, la couverture et l'efficacité de l'aide afin d'offrir la plus grande protection possible à ceux qui en avaient le plus besoin.

Mais la crise du Covid-19 a aussi mis à nu certaines lacunes préexistantes dans les dispositifs de protection sociale. Dans de nombreux pays, la fonction d'assurance de la protection sociale fonctionne bien pour les employés ayant des antécédents professionnels stables. Mais ceux qui ont des antécédents professionnels instables ou courts, les indépendants et les autres travailleurs atypiques sont souvent mal ou pas protégés. Dans le même temps, la fonction d'assistance des systèmes de protection sociale, qui consiste à fournir des prestations de revenu minimum de dernier recours à ceux qui ont peu ou pas d'autres ressources, a été mise à rude épreuve. L'accessibilité et la générosité de ces programmes varient considérablement d'un pays à l'autre. Même en temps normal, de nombreux ménages en situation d'urgence ne reçoivent pas une aide suffisante. La perte de revenus soudaine et sans précédent de la crise de la Covid-19 a obligé les pays à concevoir rapidement de nouveaux programmes pour combler ces lacunes.

3. OCDE, Perspectives de l'emploi, 2021. <http://oe.cd/perspectives-emploi>.

4. Voir <http://oe.cd/il/covid19briefsupport>.

Ont également été prises des mesures liées au logement, avec notamment l'interdiction ou la mise en place d'un délai de procédure d'expulsion pour défaut de paiement de loyers dans 18 pays dont la France<sup>5</sup>. Celle-ci, et au moins neuf autres pays, ont aussi mis en place des aides d'urgence, nouvelles ou renforcées, pour les sans-abri.

## Conclusion

En France, le comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, piloté par France Stratégie, soulève six points d'attention : mieux définir et comprendre la grande pauvreté; lutter contre les effets sur la pauvreté de la crise du coronavirus; renforcer la lutte contre le non-recours; aider les 18-24 ans les plus démunis; évaluer l'efficacité de l'accompagnement dans la globalité; accélérer la mise en œuvre du plan Logement d'abord. Dans son rapport d'étape d'octobre 2021, le

comité souligne que « *la crise sanitaire a souligné et accentué des inégalités existantes et renforcé la précarité, que ses effets à moyen et long termes ne sont pas encore connus et que la situation sur le marché du travail en sortie de crise présente des risques potentiels en termes de précarité et de pauvreté* ».

La diversité des réponses des États providence aux deux crises mondiales, celle de 2008 et celle débutée en 2020, montrent que l'action publique peut faire la différence, en termes d'atténuation des risques de pauvreté.

L'ampleur sans précédent de la crise de la Covid rappelle qu'il ne s'agit pas seulement d'un défi à court terme. La lutte contre la pauvreté nécessitera des efforts politiques soutenus au cours des prochaines années. Ainsi convient-il d'examiner attentivement la manière dont les programmes de soutien peuvent être rendus aussi efficaces et durables que possible. ●

5. Voir <https://oe.cd/logement-social-2020>.

# Assistance et assistanat

**Michel  
Borgetto**

Professeur émérite de l'université de Paris-Panthéon-Assas,  
Directeur de la *Revue de droit sanitaire et social*.



Exigence constitutionnelle, l'assistance, rebaptisée « aide sociale », désigne juridiquement un ensemble de dispositifs visant à concrétiser les droits sociaux les plus élémentaires. Politique et polémique, l'usage de la notion d'assistanat cherche à décrédibiliser les interventions et prestations qui, pour imparfaites qu'elles soient, tendent à réaliser l'objectif d'assistance.

Ce n'est que très récemment que le vocable « assistanat » a fait son apparition dans le langage politico-social. Forgé à partir du mot « assistance », lequel désigne notamment, dans le discours juridique et institutionnel, l'aide que la collectivité apporte à une personne (ou à un groupe de personnes) ayant besoin d'un soutien plus ou moins durable, ce vocable était quasiment inconnu il y a à peine deux ou trois décennies.

Comment expliquer cette diffusion rapide du terme « assistanat » dans le discours de certains acteurs ou observateurs politiques? À quoi correspond-elle? En quoi et pourquoi ceux qui invoquent le terme entendent-ils se démarquer de celui, ancien et traditionnel, d'« assistance »?

Autant de questions auxquelles il ne saurait être répondu qu'en se penchant sur ce qu'est et sur ce qu'implique, dans la législation, le principe d'assistance : le fait que le vocable « assistanat » soit bel et bien, aujourd'hui, une question en débat ne devant pas faire oublier que l'assistance renvoie d'abord et avant tout, pour sa part, à une question de droit.

### L'assistance, une question de droit

Sans doute, l'assistance n'a-t-elle été posée comme correspondant à un droit de l'individu que tardivement, en liaison avec l'essor de la philosophie des droits de l'homme et le développement du principe de solidarité promu par les réformistes sociaux à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Jusqu'alors, en effet, mis à part un bref moment sous la Révolution française (affirmation d'un droit à des *secours publics*) et la II<sup>e</sup> République (proclamation éphémère d'un droit à l'*assistance*), la législation ne reconnaissait à celui qui se trouve dans le besoin aucun droit à l'encontre de la société et n'assignait à celle-ci aucune obli-

gation à l'égard de celui-là. Tel fut le cas tout au long de la période allant de l'Antiquité à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'aide étant accordée alors essentiellement par l'Église et accessoirement par les pouvoirs publics au nom et en vertu des principes de *charité* ou de *bienfaisance*. Quant à la période allant du Directoire aux années 1890, l'aide aux « malheureux » y relevait principalement du bon vouloir de la société civile (*via* la charité dite *privée*), le gouvernement n'intervenant que dans un but de police et de prévention des troubles à l'ordre public (*via* la charité dite *légale*).

Ce n'est que sous la III<sup>e</sup> République que l'assistance est parvenue à s'introduire durablement dans la législation française, de nombreuses lois consacrant alors le principe d'une aide obligatoire au profit des plus démunis : lois sur l'assistance médicale gratuite en 1893, sur l'assistance à l'enfance en 1904, sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables en 1905, sur l'assistance aux familles nombreuses en 1913.

Depuis lors, et jusqu'à nos jours, l'idée selon laquelle la société se doit de venir en aide aux personnes se trouvant dans le besoin, lesquelles se voient ainsi reconnaître un droit véritable à l'assistance, non seulement n'a plus jamais été remise en cause par la loi mais encore a été solennellement confortée par la Constitution. L'alinéa 11 du préambule de 1946 dispose que la nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* », avant de préciser que « *tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ». Mieux même : alors que l'on pouvait penser, suite à l'institution en 1945 de la sécurité sociale, que l'assistance était destinée sinon à dispa-

raître du moins à devenir de plus en plus marginale, son champ d'application n'a cessé au contraire de s'étendre. Aujourd'hui, elle ne se limite plus (ce qui a longtemps été sa cible traditionnelle) aux seules personnes incapables de subvenir à leurs besoins par le travail (enfants en danger, personnes âgées, invalides, en situation de handicap, etc.). Elle couvre également des personnes qui, bien qu'en capacité de travailler, sont néanmoins confrontées, compte tenu notamment d'un chômage de masse, à une situation de pauvreté et d'exclusion (RMI puis RSA).

Autant dire que le principe d'assistance se trouve aujourd'hui fortement enraciné dans le droit positif. S'il n'est plus posé, ainsi que ce fut parfois le cas sous la Révolution française, comme la contrepartie d'une dette de la société puisant sa source dans l'engagement du pauvre de se soumettre à l'ordre établi et de respecter le droit de propriété, il repose néanmoins sur une base extrêmement solide : en l'occurrence, sur un *principe de solidarité* dont le fondement réside dans l'appartenance à la fois au genre humain (c'est le fait d'être homme qui impose l'obligation de prise en charge) et à une collectivité nationale (c'est le fait d'être citoyen qui impose cette même obligation). Principe dont la mise en œuvre doit se lire comme une stricte exigence constitutionnelle imposée aussi bien par l'alinéa 11 du préambule de 1946 que par le caractère *sociétal* de la République énoncé à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958.

Certes, sur un plan strictement juridique, le vocable « assistance » s'est vu remplacé, en 1953, par celui d'« aide sociale ». Mais s'il n'est plus guère présent – mises à part quelques survivances du passé (il suffit de songer à l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris) – dans le langage du droit, il n'a nullement disparu. Utilisé désormais pour désigner un système de protection dans lequel les prestations, d'une part, sont accordées non pas sur la base d'une contrepartie préalable du bénéficiaire (cotisation) mais sur le seul constat à la fois d'un besoin et de ressources insuffisantes et, d'autre part, sont financées exclusivement par l'impôt, le vocable d'assistance s'oppose à celui d'assurance, lequel renvoie à un système de protection où le droit n'est ouvert qu'à la condition qu'une contribution préalable ait été acquittée sous la forme de cotisations et où les prestations sont financées par les contributions à la fois de l'assuré et de son employeur.

Dans cette spécificité de l'assistance – le fait que des personnes reçoivent une aide sans avoir contribué en amont à son financement, aide accordée de surcroît sur le seul critère des ressources et du besoin (ce qui laisse à l'administration une marge de manœuvre non négligeable pour apprécier la réalité dudit besoin) – réside probablement l'une des raisons pour lesquelles l'assistance est affectée

depuis longtemps d'une image sinon en tous points négative, du moins nettement moins favorable que celle dont bénéficient les dispositifs assuranciers : ce que Jean Jaurès, en son temps, n'avait d'ailleurs pas manqué de relever et de théoriser<sup>1</sup>.

Mais il est également une autre raison qui contribue peu ou prou – et l'on rencontre ici le débat sur l'assistanat – à alimenter cette mauvaise image : la persistance, dans l'imaginaire social en général et libéral en particulier, de la distinction séculaire opérée entre les « bons pauvres », qui, incapables de travailler, méritent d'être secourus, et les « mauvais pauvres », qui, n'étant pas inaptes au travail, sont soupçonnés d'être à la fois des paresseux ne désirant pas sortir de leur situation et des parasites vivant aux dépens de la société.

### L'assistanat, une question en débat

Si l'on veut comprendre la diffusion rapide dont a bénéficié, à partir des années 2000, le néologisme « assistanat », sans doute convient-il de s'arrêter sur sa structure lexicale. Pour tous ceux qui ont entendu et entendent dénoncer les conséquences présumées néfastes de l'assistance, ce néologisme présente en effet un double avantage ; celui, tout d'abord, d'être forgé à partir d'un mot – assistance – que les gouvernants des années 1950 avaient cru eux-mêmes devoir rejeter au profit d'un vocable – aide sociale – jugé moins négatif, plus neutre et donc plus conforme aux nécessités du temps ; et celui, ensuite, de renvoyer – en ne changeant que les deux dernières lettres du mot – non plus à une action ou un mouvement mais à une situation ou un état.

C'est d'ailleurs contre cette situation ou cet état que les propagandistes dudit néologisme entendent s'élever. Affirmé avec force en 2011 par le ministre Laurent Wauquiez qui, fustigeant « *les dérives de l'assistanat* », avait qualifié celui-ci de « *cancer de la société* », le discours visant à pointer les effets pervers potentiellement induits par des dispositifs tels que le RMI ou le RSA n'a cessé, depuis lors, de se répandre chez les acteurs politiques (le plus souvent de droite mais aussi, parfois, de gauche) : les promoteurs de ce discours faisant notamment valoir que les allocataires du RMI ou du RSA seraient au mieux les victimes d'un système qui les maintiendrait sous tutelle, les dissuaderait de reprendre une activité et donc les déresponsabiliserait ; au pire, les « profiteurs » – car ne voulant pas produire les efforts nécessaires pour améliorer leur sort – d'un dispositif aveugle de redistribution sociale. De là, les propositions formulées à intervalles réguliers en vue d'imposer auxdits allocataires l'obligation d'effectuer des missions d'intérêt général (cinq heures par semaine pour L. Wauquiez en 2011), de donner à la société

1. « L'assistance, quelle qu'elle soit, si soucieuse qu'elle soit de l'équité et de la dignité des hommes, c'est toujours, à quelque degré, le pauvre incliné pour recevoir. C'est souvent l'arbitraire, c'est l'indétermination [...]. Avec l'assurance, c'est un droit certain, qui met l'homme debout [...] ; il n'est plus permis de lui demander une preuve d'indigence ; il a un droit certain, mathématique, qui respecte pleinement sa dignité d'homme. » J.O., déb. parl., Chambre des députés, séance du 30 mars 1910, p. 1794.

des heures d'activité et/ou de s'inscrire dans une formation (quinze à vingt heures par semaine pour Valérie Pécresse et Emmanuel Macron en 2022).

Or, point n'est besoin ici de longs commentaires pour percevoir les limites d'un tel discours. D'abord, parce que s'il est vrai qu'un dispositif comme le RMI a été conçu de telle sorte qu'il a pu fonctionner comme une « trappe à inactivité » (en raison à la fois du caractère différentiel de l'allocation et de la présence de droits connexes attachés à la perception de celle-ci), force est de constater que le RSA a été conçu tout autrement. L'un de ses objectifs ayant précisément consisté – *via* la garantie qu'ils disposeraient toujours d'un surcroît de revenus s'ils travaillaient – à inciter ses bénéficiaires non pas à s'enfermer dans l'oisiveté et « l'irresponsabilité » mais bien plutôt à prendre ou à reprendre une activité.

Et ensuite, parce que toutes les enquêtes menées sur les bénéficiaires des dispositifs assistanciers vont assez largement à rebours des dénonciateurs de l'« assistanat ». Ces enquêtes montrent clairement – s'agissant du caractère prétendument désincitatif du RSA – que, pour échapper à la stigmatisation qui ne manque pas de les frapper, nombre d'entre ces bénéficiaires n'hésitent pas à reprendre une activité alors même qu'ils ne sont pas forcément gagnants sur le plan financier (coût des transports, des gardes d'enfants). Elles montrent tout aussi clairement – s'agissant du statut de « profiteur » censé caractériser les « mauvais pauvres » – que nombre d'entre eux, pourtant éligibles à la prestation, renoncent au final à la percevoir (en 2021, le taux de non-recours s'établissait dans une fourchette de 20 % à 33 % environ)<sup>2</sup>.

Mais s'il témoigne sans doute d'une volonté clairement affichée de dénoncer les dérives potentielles de l'assistance, l'usage du vocable « assistanat » témoigne également d'une autre volonté, peut-être moins visible mais néanmoins bien réelle : contester voire délégitimer le principe même de l'assistance, sinon à l'égard de tous les pauvres, du moins à l'égard de ceux en capacité de travailler.

Les propositions récurrentes évoquées précédemment et visant à durcir la situation des allocataires apparaissent, à cet égard, particulièrement révélatrices. Non pas, bien sûr, parce qu'elles s'inscriraient dans la continuité d'une histoire multiséculaire où le pauvre valide – auquel n'était reconnu (y compris sous la Révolution française) aucun droit à l'assistance – ne bénéficiait d'une aide qu'en contrepartie d'un travail obligatoire et qu'au prix d'un enfermement (dans les sinistres dépôts de mendicité). Mais bien plutôt parce qu'en se focalisant sur la contre-

partie due par l'allocataire, de telles propositions s'avèrent au mieux largement inutiles car méconnaissant gravement l'économie générale du RMI-RSA, lequel repose déjà sur un complexe indissociable de droits (droits à une allocation et à un accompagnement social) et de devoirs (devoir d'insertion pesant sur l'individu et sur la société) et donc sur une logique de contrepartie; et, au pire, largement contraires aux principes qui sous-tendent le modèle du RMI-RSA, lequel s'est toujours tenu à distance, jusqu'à présent en tout cas, du modèle anglo-saxon de *hard workfare* qui fait de l'obligation de travailler la condition nécessaire du droit à prestation<sup>3</sup>.

En proclamant haut et fort leur intention d'imposer aux allocataires soit des charges nouvelles soit des charges existant déjà, les auteurs de ces propositions laissent ainsi largement entrevoir le présupposé central qui sous-tend le vocable « assistanat » : à savoir que l'oisiveté, la déresponsabilisation, et la propension à « profiter » du système constituent non pas de simples dérives de l'assistance mais bien plutôt des éléments qui lui sont consubstantiels, non pas des risques mais bien plutôt des effets peu ou prou inévitables.

Aussi apparaît-il nécessaire, face à la banalisation d'un néologisme qui tend à déconsidérer et à stigmatiser, qu'on le veuille ou non, les « populations pauvres », de rappeler quelques évidences. D'abord, que l'aide apportée par la société à la personne dans le besoin correspond à un droit aussi fondamental et aussi digne de protection que n'importe quel autre droit de l'homme, et, au premier chef, le droit de propriété. Ensuite, que cette aide doit se saisir non pas, ainsi que certains le soutiennent, comme une atteinte à la dignité humaine mais au contraire comme une stricte condition de son respect. Enfin, que cette même aide serait très largement inutile, d'une part, si chacun pouvait trouver un emploi stable et à temps plein; d'autre part si chaque bénéficiaire du RSA pouvait mettre à profit le droit à l'accompagnement que le législateur lui a solennellement reconnu : le fait qu'un certain nombre d'allocataires ne puissent s'engager concrètement dans un processus d'insertion ayant pour origine, on ne le soulignera jamais assez, non pas un comportement fautif de leur part (auquel cas le versement de l'allocation serait suspendu) mais bien plutôt une incapacité de la puissance publique à les accompagner dans ce processus.

Autre façon de souligner ce dont les hommes de la Révolution française avaient déjà pleinement conscience lorsqu'ils affirmaient qu'avant d'être le cas échéant un tort de l'individu, « *la misère des peuples est (d'abord) un tort des gouvernements* »<sup>4</sup>. ●

2. Voir le dossier « Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats », *Les Dossiers de la Drees*, n° 92, février 2022. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-02/DD92.pdf>

3. Pour davantage de précisions sur ces prestations ainsi que, plus largement, sur toute l'aide sociale, voir Michel Borgetto et Robert Lafore, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, LGDJ, 11<sup>e</sup> édition, 2021.

4. Comité de mendicité, premier rapport, 12 juin 1790.

# Minima sociaux ou revenu universel ?

**Marc  
de Basquiat**

Économiste, président de l'Association pour l'instauration  
d'un revenu d'existence (Aire).



En France, une myriade de prestations sociales visent la réduction de la pauvreté. Parmi elles, dix minima sociaux proposent un revenu minimum. L'ensemble pâtit notamment de sa complexité et de débats infinis sur son efficacité. Une autre voie consiste à mettre en place un mécanisme de type revenu universel. Par une refonte du système socio-fiscal, une équation simple, 500 euros moins 30 % de ses revenus, permettrait de servir et financer universellement un revenu de base.

---

Les critiques de nos systèmes de protection sociale sont récurrentes, médiatisées par des expressions comme « assistanat » ou « pognon de dingue ». Il faut dépasser les réactions épidermiques pour présenter et analyser un domaine d'une complexité déroutante.

### Foisonnement des politiques sociales contre la pauvreté

Alors que la pauvreté est d'abord comprise comme une insuffisance de revenu ou de patrimoine, on l'évalue plus complètement *via* des approches multidimensionnelles telles que celle du Pnud (Programme des Nations unies pour le développement). Pour un pays tel que la France, l'indicateur de pauvreté humaine combine le pourcentage de décès avant 60 ans ainsi que les taux d'illettrisme des adultes et de chômeurs depuis plus de douze mois avec la mesure du pourcentage de personnes vivant avec moins de 50 % de la médiane du revenu disponible des ménages. Depuis 2019, l'association ATD Quart-Monde va plus loin en affichant un modèle élaboré avec des chercheurs de l'université d'Oxford, combinant trois privations (revenu insuffisant et précaire, manque de travail décent, privations matérielles et sociales) et trois dynamiques relationnelles (contributions non reconnues, maltraitance institutionnelle, maltraitance sociale) autour d'un « cœur de l'expérience de pauvreté » vu comme une dépossession du pouvoir d'agir (la capacité de combat et de résistance étant réduite par la souffrance éprouvée dans le corps, l'esprit et le cœur).

Face à ces définitions larges de la pauvreté, chaque pays aligne un éventail de politiques sociales : assurance chômage, dispositifs de soutien au revenu ou

à l'insertion par le travail, aides au logement, scolarisation gratuite, accompagnements divers, etc. Dans le cas français, les énumérer serait fastidieux, ce qui invite à se recentrer sur la pauvreté monétaire, le manque d'argent ayant un impact sur les conditions de vie des personnes et de leurs familles. La pauvreté monétaire peut s'évaluer de deux façons : soit « absolue », en confrontant les ressources du ménage à un « panier » moyen de biens jugés indispensables, soit « relative », en les comparant à un « seuil de pauvreté » défini arbitrairement par un pourcentage du revenu médian de la population du pays. Ces deux mesures ont en commun de permettre une quantification du « taux de pauvreté » d'une population, mais inspirent des politiques sociales différentes.

Aux États-Unis, où la statistique fédérale privilégie une mesure de la pauvreté absolue, l'aide alimentaire est une politique sociale majeure, finançant à hauteur d'une centaine de milliards de dollars chaque année des aides en nature à plus de 10 % de la population, tout en constituant la première forme de soutien aux agriculteurs nationaux. Ces programmes massifs de *food stamps* (coupons alimentaires) et de cantines gratuites sont complétés par des dispositifs monétaires tels que l'EITC (*Earned Income Tax Credit*), un crédit d'impôt familialisé soutenant les actifs à moyens modestes. Par ailleurs, la principale aide fédérale au logement est constituée par les bons HCV (*Housing Choice Vouchers*) versés aux propriétaires, dont les montants sont calculés pour éviter aux ménages modestes de consacrer plus de 30 % de leurs ressources à se loger.

À l'inverse, l'Europe a fait le choix de traquer la pauvreté relative. L'indicateur de pauvreté est formulé ainsi par Eurostat ou l'Insee : « *Un ménage est pauvre*

si son revenu disponible est inférieur à 60 % du revenu médian par unité de consommation. » La formulation de l'indicateur explique plusieurs caractéristiques des politiques sociales françaises. Par exemple, l'aide au logement combine des mécanismes d'attribution de HLM avec une prestation monétaire (aide personnalisée au logement, APL) dont le calcul compliqué aboutit à un reste à charge imprévisible. Additionner cette allocation logement aux autres revenus du ménage est nécessaire pour le situer par rapport au seuil de pauvreté. Par ailleurs, la formulation « par unité de consommation » (UC) induit mécaniquement que le RSA est calculé de façon à ce qu'une UC reçoit le même montant qu'elle soit seule ou en couple, ce qui complique les barèmes et incite les bénéficiaires à dissimuler leur vie commune.

De façon schématique, retenons que certaines politiques sociales contre la pauvreté fournissent les ressources (en nature ou en cash) manquant aux ménages défavorisés, alors que d'autres diminuent l'écart des ressources monétaires avec une norme statistique, ce qui caractérise plutôt des instruments de réduction des inégalités. Cette dualité d'objectifs ne facilite pas l'analyse.

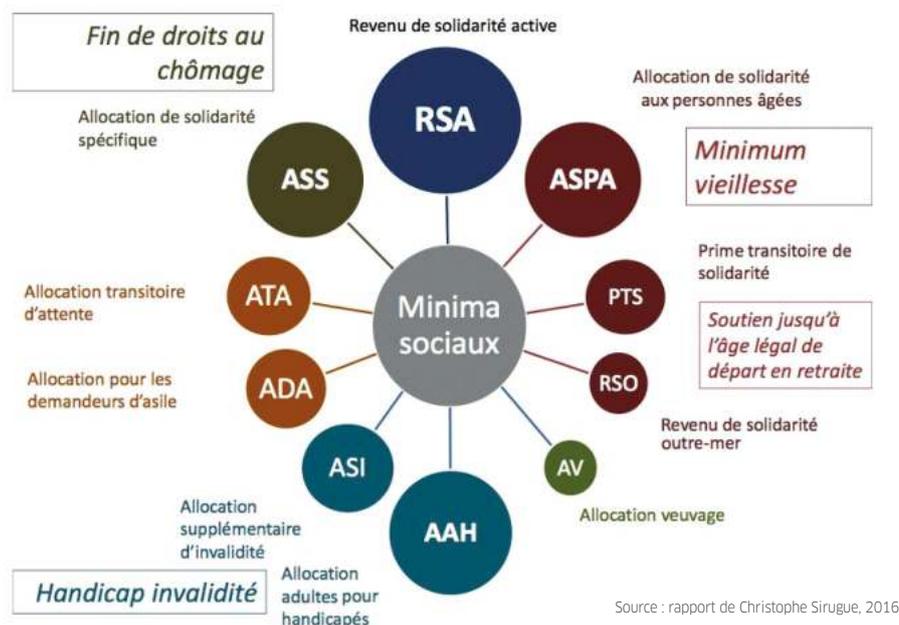
## Diversité des minima sociaux

Un aspect remarquable des prestations sociales est leur accumulation progressive. Pendant soixante ans

en France, plusieurs gouvernements ont créé ou recombina des dispositifs assurant la protection économique des plus fragiles de la société<sup>1</sup>. Cette complication dérange, incitant de nombreux experts et parlementaires à proposer des réformes d'envergure, en particulier pour simplifier un ensemble de dix minima sociaux dont les règles de calcul sont aussi diverses qu'incompréhensibles pour le citoyen et le législateur. Citons trois propositions.

Le groupe de travail présidé par Jean-Michel Belorgey en 1999 pour le Commissariat général du plan<sup>2</sup> mettait en avant dans sa synthèse le fait que « *la politique sociale, pour être efficace, doit être lisible non seulement pour ceux qui la gèrent, mais pour les usagers. (...) Certains aspects des dispositifs en vigueur ne le sont ni pour les uns ni pour les autres* ». Cet épais rapport distinguait plusieurs préconisations consensuelles, dont aucune n'a été mise en œuvre.

Le rapport remis en avril 2016 au Premier ministre par le député Christophe Sirugue<sup>3</sup> préconisait de rationaliser les minima sociaux en définissant un socle commun à tous. Cette proposition a reçu un accueil très favorable, tant au niveau politique qu'après de la société civile. Néanmoins, malgré la promotion du député au rang de ministre, aucun travail de fond n'a été mené pour instaurer sa « couverture-socle commune ». Au moins est sortie de ce travail une représentation de synthèse sur la diversité des minima sociaux.



1. Minimum vieillesse en 1956, allocation aux adultes handicapés (AAH) et allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) en 1975, allocation de parent isolé (API) en 1976, allocation veuvage en 1980, allocation de solidarité spécifique (ASS) en 1984, revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988, revenu de solidarité outre-mer et prime pour l'emploi en 2001, allocation équivalent retraite de remplacement en 2002, allocation temporaire d'attente en 2005, allocation de solidarité aux personnes âgées en 2007, revenu de solidarité active (RSA) en 2008, prime d'activité en 2016.  
2. Commissariat général du plan, *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, la Documentation française, 2000.  
3. Christophe Sirugue, « Repenser les minima sociaux : vers une couverture-socle commune », 2016. [www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/164000239.pdf](http://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/164000239.pdf)

Une élection et deux années plus tard, pendant lesquelles l'idée a circulé à droite comme à gauche de créer une « allocation sociale unique », un travail titanesque a été confié par le président Emmanuel Macron en septembre 2018 à Fabrice Lengart, commissaire général adjoint de France Stratégie, pour préparer la création d'un « revenu universel d'activité ». Alors que l'orientation initiale du projet consistait à rapprocher le RSA, la prime d'activité et les aides au logement, ce projet a été radicalement repositionné début 2022. Lors d'une audition au Sénat, Fabrice Lengart a expliqué l'extrême difficulté technique du projet et justifié la nécessité d'harmoniser au préalable les bases de ressources de quinze prestations sociales, sous la forme d'un « revenu social de référence », pendant du « revenu fiscal de référence » utilisé pour le calcul des impôts.

Ainsi, il est aujourd'hui avéré que la fusion des minima sociaux serait une opération très compliquée et générant de nombreux perdants, sauf à augmenter fortement le budget consacré à ces politiques sociales pour lisser les nombreux cas problématiques. La volonté générale de rationaliser les minima sociaux semble aboutir à une impasse.

## Débats sur le revenu universel

Une tout autre approche resurgit régulièrement dans le débat, consistant à instaurer un socle de revenu pour toute la population, d'un montant éventuellement modulé selon l'âge, sans condition d'aucune sorte ni exigence de recherche de travail<sup>4</sup>. La définition internationale du Bien (*Basic Income Earth Network*, Réseau mondial pour le revenu de base)<sup>5</sup> précise que ce paiement régulier (typiquement mensuel ou hebdomadaire) serait individuel, n'étant pas réduit en cas de vie commune comme c'est la règle actuellement avec la plupart des prestations sociales.

Cette proposition a été envisagée dans le rapport Belorgey, sous le vocable « allocation universelle », pour être repoussée au motif qu'elle induit trop de bouleversements dans l'architecture actuelle de la protection sociale. Christophe Sirugue comme Fabrice Lengart l'ont également évoquée dans leurs travaux, pour indiquer qu'elle dépassait trop largement le cadre de leurs études.

De fait, le rapport institutionnel de référence sur le sujet en France n'a pas été produit par l'administration mais par des élus. En 2016, une mission d'information du Sénat présidée par Jean-Marie Vanlerenberghe a conclu à l'intérêt de la proposition, en

précisant que « sa mise en œuvre restait conditionnée à une vaste réforme du système fiscal ». Toujours au niveau politique, le « revenu universel d'existence » constituait la proposition phare du candidat PS à la présidentielle de 2017, Benoît Hamon.

Ainsi, alors que l'administration peine à rationaliser les minima sociaux, elle n'a pas encore étudié sérieusement la piste du revenu universel promu en France depuis les années 1970 par des économistes éminents tels que Lionel Stoléru, Christian Stoffaës, Henri Guitton ou François Bourguignon et soutenu par des responsables politiques de tous bords<sup>6</sup>.

## Revenu d'existence : une voie possible

Pour un économiste, la définition d'un revenu universel réalisable commence logiquement en identifiant la source des subsides distribués. La nature fiscale de ce dispositif est une évidence, contestée seulement par les promoteurs utopistes. Posons qu'un tel programme devrait être mis en place et administré par Bercy et non par le ministère des Affaires sociales. Ce socle s'insère aisément dans la formule de l'impôt sur le revenu (IR), dont la progressivité du taux marginal sur cinq tranches réserve une surprise.

En effet, la DGFIP précise que les 13 % de contribuables soumis à la tranche au taux marginal de 30 % fournissent presque la moitié de la recette totale de cet impôt. En 2022, la formule de calcul de leur impôt mensualisé est la suivante : 30 % de leurs revenus imposables moins 506,50 euros<sup>7</sup> pour chaque part fiscale. Si on laisse de côté la question des enfants à charge pour ne considérer que le déclarant fiscal et son éventuel conjoint, on est frappé par ce terme fixe et individuel de 506,50 euros par mois apparaissant subrepticement dans le calcul d'une moitié de la recette fiscale de l'IR.

Le deuxième volet de notre analyse part du constat que le RSA d'une personne seule est de 575,52 euros depuis le 1<sup>er</sup> avril 2022, auxquels il convient de soustraire généralement un « forfait logement » de 69,06 euros, ce qui aboutit à un versement net de 506,46 euros<sup>8</sup> dont l'écart avec le montant identifié par le terme fixe du calcul de l'impôt, plus haut, est négligeable (4 centimes par mois). Par ailleurs, si le RSA est une prestation différentielle, à laquelle il convient de soustraire 100 % des revenus du trimestre précédent, on lui ajoute une prime d'activité dont la dégressivité est généralement de 39 %, sauf entre un demi-smic et un smic, où elle ne décroît qu'au rythme de 13 %. Retenons que pour une per-

4. Autour du revenu universel, de ses projets, expérimentations et débats, voir Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght, *Le revenu de base inconditionnel*, La Découverte, 2019.

5. Le *Basic Income Earth Network*, fondé en 1986, définit le revenu de base comme « un paiement en monnaie, périodique, versé à tous, sur une base individuelle, sans condition de ressources ni exigence de contrepartie ».

6. Pour quelques jalons sur l'histoire de cette idée et des propositions pour sa réalisation, voir Marc de Basquiat, *L'ingénieur du revenu universel. Voyage d'une idée pour notre temps*, l'Observatoire, 2021.

7. La valeur de ce terme fixe évolue chaque année. Il était de 499,51 euros en 2021, de 498,52 euros en 2020.

8. En avril 2021, ce montant était de 497,50 euros, en 2020 de 497,01 euros.

sonne seule, la combinaison du RSA et de la prime d'activité part de 506,46 euros et diminue en zigzag d'environ 30 % des revenus d'activités.

Cet « alignement des planètes » entre la dégressivité des prestations sociales et la progressivité fiscale (sur sa tranche la plus significative) alimente la proposition du revenu universel que promeut l'Association pour l'instauration d'un revenu d'existence (Aire). Il s'agit de remplacer la majeure partie

du calcul de l'impôt et plusieurs prestations sociales par cette formule redistributive universelle : un prélèvement de 30 % associé à un crédit d'impôt individuel de 506,50 euros par mois (en 2022).

Fondamentalement, l'enjeu est de rendre à chacun les moyens de son autonomie, en supprimant les catégorisations inutiles qui enferment les populations fragiles dans des carcans dont il est difficile de s'affranchir. ●

# La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

**Marine  
Jeantet**

Déléguée interministérielle à la prévention  
et à la lutte contre la pauvreté.



Lancée en octobre 2018, la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté naît du constat que notre modèle social ne tient pas toutes ses promesses. Un nouveau mode de pilotage et de déploiement des politiques de solidarité a été inventé, plus participatif et plus ancré dans les territoires. Petite enfance, jeunes, insertion, accès aux droits, santé : différentes mesures ont été mises en place puis ajustées et complétées pour répondre à l'urgence sociale de la crise sanitaire.

**L**a stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté c'est, depuis 2018, quatre ans de mobilisation et d'actions. Quel bilan ? Quels enseignements en tirer pour l'avenir ?

### Le pari d'associer tous les acteurs

Dès son élaboration, la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté portait un changement d'approche. Une nouvelle gouvernance des politiques de solidarité a été mise en place, refusant la déclinaison d'un plan descendant défini unilatéralement par l'État, afin de construire une véritable stratégie, définie et mise en œuvre avec l'ensemble des acteurs, visant des objectifs communs tout en laissant la place à l'adaptation et à l'initiative dans les territoires. Elle portait aussi la nécessité d'une approche de la lutte contre la pauvreté fondée sur des chantiers de transformation réellement interministériels et la mobilisation des compétences des collectivités territoriales.

Une délégation interministérielle dédiée a été créée et chargée d'une triple mission : organiser la concertation avec les acteurs ; coordonner l'élaboration de la stratégie ; assurer le suivi de sa mise en œuvre, au niveau national et dans les territoires. Un réseau de 18 commissaires à la lutte contre la pauvreté a également été créé afin d'assurer son déploiement, financer des initiatives territoriales, lancer des appels à projets, décloisonner et coordonner l'ensemble des acteurs, collectivités territoriales, associations, ARS, rectorats, Caf, CPAM, directions régionales de Pôle emploi, missions locales. Placés auprès des préfets de région, il s'agit de hauts fonctionnaires expérimentés et ayant des expertises complémentaires. Leur capacité à porter une vision

moderne des politiques sociales locales, soutenir les acteurs, monter des appels à projets, des partenariats, constitue un vecteur essentiel de transformation de l'action publique.

Un nouveau mode de collaboration avec les collectivités locales a été inventé, notamment en matière d'aide sociale à l'enfance et d'insertion. Visant des objectifs définis conjointement et basés sur des référentiels partagés, les départements ayant pleine liberté sur le choix des moyens pour y parvenir, et incluant une mesure d'impact *via* des indicateurs suivis annuellement, les conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi ont été signées avec 97 conseils départementaux, 7 conseils régionaux et les 22 métropoles. Sur quatre ans, le budget de la contractualisation a représenté, pour l'État, plus de 730 millions d'euros.

Enfin, même si l'ambition d'un choc de participation a été freinée par la crise sanitaire, la contribution des personnes concernées a, elle aussi, été encouragée.

En termes de contenu, deux grandes orientations ont été retenues :

- la lutte contre le déterminisme social, l'investissement social et la priorité donnée aux mesures en faveur des enfants et des jeunes ;
- l'engagement d'une politique déterminée de sortie de la pauvreté par le travail.

### Promotion de l'égalité des chances et affirmation des droits fondamentaux des enfants

Selon l'OCDE, il faudrait en France six générations pour qu'un descendant de famille très modeste atteigne le revenu moyen de la population. C'est une

génération de plus que la moyenne des membres de l'OCDE. Aussi, l'accès de tous les enfants aux mêmes conditions de socialisation est une ambition forte de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Freinée par la crise sanitaire en 2020, la dynamique de création de places en crèche a repris depuis grâce au plan Rebond, qui permet de réduire le reste à charge pour les communes les moins riches et de les accompagner en ingénierie. Des dispositifs innovants mixant accueil ponctuel, soutien à la parentalité et insertion des parents sont en cours d'expérimentation. Fin 2021, 71 900 professionnels, personnels de crèche et assistants maternels ont également pu être formés afin d'améliorer la qualité des modes d'accueil.

Afin d'alléger le poids des dépenses d'alimentation pour les familles défavorisées et promouvoir la réussite scolaire de tous, des petits déjeuners gratuits ont été distribués dans les écoles de l'éducation prioritaire. Malgré le contexte sanitaire, 100 000 élèves ont bénéficié de ces petits déjeuners durant l'année scolaire 2020-2021 et près de 250 000 devraient en bénéficier au cours de cette année. Cinq millions de repas à 1 euro ou moins ont également été servis dans les cantines de 1 200 communes rurales défavorisées.

## Un soutien inédit pour les jeunes

La stratégie pauvreté a renforcé deux dispositifs de soutien aux jeunes sans formation ni emploi : le parcours contractualisé vers l'emploi et l'autonomie et la garantie jeunes, dont la montée en charge s'est nettement confirmée. Dans la continuité de ces dispositifs, une modalité du contrat d'engagement jeunes lancé en mars 2022 est dédiée aux jeunes sans revenu, sans logement et en rupture avec les institutions, afin de leur proposer une solution de remobilisation traitant l'ensemble des problématiques qui les affectent, en leur reconnaissant un droit à l'erreur et au retour.

Pour aider les jeunes à faire face à la crise, le gouvernement a également mobilisé des moyens inédits avec le plan « 1 jeune, 1 solution » (9 milliards d'euros), qui a bénéficié à plus de 3 millions de jeunes, étudiants, sans formation ou sans emploi, complété par des actions de repérage des publics invisibles financées dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences.

Une attention toute particulière a été portée à la lutte contre toutes les formes de décrochage des jeunes. L'obligation de formation pour les jeunes de 16 à 18 ans a été mise en œuvre, pour organiser un meilleur repérage de ces jeunes par les services de l'Éducation nationale et les missions locales :

65 000 jeunes sur les 90 000 identifiés sont désormais pris en charge avec des solutions adaptées. Enfin, la situation des jeunes sortants de l'aide sociale à l'enfance (ASE) a été une priorité. Un référentiel a d'abord été diffusé, portant sur l'accès de ces jeunes, à leur majorité, à un logement et à des ressources financières, sur l'ouverture des droits et sur le maintien d'un lien avec les services de l'ASE : 75 % des jeunes sortants d'ASE ont été pris en charge dans le cadre du référentiel. Début 2022, la loi relative à la protection des enfants a créé le projet pour l'autonomie, afin de proposer à ces jeunes une solution de logement, un accompagnement éducatif et un soutien financier jusqu'à leurs 21 ans.

## Un accompagnement renforcé vers l'activité pour sortir de la pauvreté

La priorité a été donnée à l'accélération de l'entrée en parcours des allocataires du revenu de solidarité active (RSA). Début 2022, 51 % des allocataires du RSA sont orientés vers un service référent en moins d'un mois. Ce taux était de 45 % en 2019. C'est également l'intensité de l'accompagnement qui a été renforcée, avec une montée en charge de l'accompagnement global. Par ailleurs, un soutien massif a été apporté au secteur de l'insertion par l'activité économique.

Avec le service public de l'insertion et de l'emploi, l'État, les collectivités territoriales, les associations et les entreprises agissent ensemble pour mettre en place un parcours sans couture vers l'insertion. Cette démarche couvre dorénavant 80 % du territoire national.

En parallèle, des actions ont été lancées pour lever les freins à la reprise d'activité : multiplication par quatre du nombre de crèches à vocation d'insertion professionnelle depuis 2018, soutien à la mobilité par la création de plateformes de mobilité dans les départements qui en sont dépourvus, financement de diagnostics mobilité proposés par Pôle emploi, de microcrédits pour acquérir un véhicule, financer un permis de conduire, etc.

## Un accès facilité aux droits essentiels

Afin d'améliorer l'accès aux droits, les départements se sont engagés à mettre en place un accueil social inconditionnel à moins de trente minutes de transport en tout point du territoire. Fin 2020, cet accueil de proximité était effectif sur 93 % du territoire. Et 500 points conseils budget ont été ouverts afin d'apporter aux ménages un accompagnement budgétaire et prévenir le surendettement.

Au sein de ces lieux d'accueil, l'accompagnement des publics a été renforcé grâce au recrutement de

4 000 conseillers numériques et à la formation de plus de 8 000 travailleurs sociaux. Les professionnels de la filière socio-éducative vont bénéficier d'un investissement massif à hauteur de 1,3 milliard d'euros : revalorisation des rémunérations de 183 euros net par mois, modernisation du cadre conventionnel dans le secteur sanitaire et social, formation des professionnels et renforcement de la validation des acquis de l'expérience, plan d'amélioration de la qualité de vie au travail.

L'accès aux droits a également été facilité par une offre de domiciliation accrue grâce à 15 millions d'euros pour soutenir les organismes agréés, et des ouvertures de droits automatisées comme l'accès à la complémentaire santé solidaire pour les allocataires du RSA.

Parce que les publics précaires présentent plus fréquemment un risque de pathologies lourdes, notamment cardiovasculaires ou mentales, des actions ont été mises en place pour renforcer la prévention et lutter contre les inégalités de santé : outre le 100 % santé et la mise en place de la complémentaire santé solidaire pour garantir un remboursement total des soins, le Ségur de la santé et les assises de la santé mentale ont alloué 160 millions d'euros pour financer des dispositifs innovants et adaptés aux personnes en situation de précarité, basés sur « aller vers » et un accompagnement à la fois sanitaire, social et psychologique des patients.

L'accès à l'alimentation a fait l'objet de mesures fortes, avec des financements exceptionnels pour l'aide alimentaire pendant la crise (94 millions d'euros) et le quasi-doublement des financements européens pour la période 2021-2027.

Lancé en septembre 2017, le plan quinquennal « pour le logement d'abord » vise à apporter une réponse structurelle aux situations des sans-abri en France. Désormais, le logement est vu comme la première étape vers une insertion durable des personnes sans domicile, qu'elles viennent directement de la rue ou d'un centre d'hébergement. Quatre ans après son lancement, les résultats du plan sont encourageants : 330 000 personnes sans domicile, à la rue ou en centre d'hébergement, ont accédé au logement grâce à ce nouveau modèle d'action.

Pendant la crise sanitaire, le gouvernement a par ailleurs apporté une réponse exceptionnelle aux besoins de mise à l'abri : 40 000 places d'hébergement supplémentaires ont été créées en 2020-2021, portant le parc total à 200 000 places, qui ont été maintenues ouvertes à l'issue de la trêve hivernale en 2021. Cette fin de la gestion dite « au thermomètre » s'accompagne d'une transformation qualitative du parc d'hébergement et d'actions

ciblées répondant aux besoins de populations spécifiques. Ainsi, 1 000 places ont été financées pour des personnes ayant un long parcours de rue et des problématiques de santé mentale ou d'addiction et 1 500 places sont dédiées aux femmes enceintes ou accompagnées d'un nourrisson.

En 2022, 2,7 milliards d'euros sont mobilisés pour financer les politiques d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile, soit une hausse de 500 millions par rapport à 2021 (+ 23 %) et de près de 50 % depuis le début du quinquennat.

### Un soutien monétaire pour les plus démunis

Accéder à un revenu décent conditionne la sortie de la pauvreté et la faculté à se projeter dans un parcours d'insertion. L'allocation de solidarité aux personnes âgées et l'allocation aux adultes handicapés ont été revalorisées, la prime d'activité fortement étendue. Les familles monoparentales ont fait l'objet de mesures dédiées : bonification de la prime d'activité, hausse de 30 % du complément de libre choix du mode de garde, déploiement d'un nouveau service public des pensions alimentaires. Face à l'augmentation de certaines dépenses, des réponses ont été apportées, comme la revalorisation du chèque énergie. Et pendant la crise sanitaire, des aides exceptionnelles sont venues, en 2020, soutenir les familles précaires et les jeunes.

En conclusion, même si la crise sanitaire a fortement ralenti l'impact des transformations structurelles enclenchées, de nombreux objectifs ont été pleinement réalisés. Ce contexte exceptionnel plaide pour une consolidation des chantiers lancés, et notamment :

- **un renforcement de la vocation interministérielle de la stratégie pauvreté.** Si le plan antérieur de lutte contre la pauvreté était largement l'addition de feuilles de route ministérielles disjointes, la stratégie pauvreté s'est attachée à des ambitions requérant une forte coordination interministérielle et une étroite coordination avec les collectivités locales. La bataille pour l'égalité des chances, l'inclusion dans l'emploi et la société comme la lutte contre la pauvreté est en effet l'affaire de tous. Cette coordination est aussi exigeante qu'indispensable et son approche doit être renforcée dans les politiques de solidarité;
- **une gouvernance territoriale plus intégrée des politiques de solidarité.** La fusion des contractualisations et l'outillage des gouvernances territoriales par les commissaires à la lutte contre la pauvreté doivent être encouragés. Cette gouvernance pourrait être élargie (par exemple aux conseils régionaux, dont les compétences en matière de

prévention du décrochage scolaire, de formation ou de mobilité rejoignent les ambitions de la stratégie pauvreté) et enrichie sur le fond (par exemple sur les questions de jeunesse et de logement).

Sur le fond, les priorités à poursuivre seront arbitrées par le gouvernement. Le bilan dressé conduira à s'interroger sur l'opportunité d'un service public de la petite enfance pour consolider l'égalité des chances, la simplification des démarches administratives pour l'accès aux droits, et, dans toute la mesure du possible, leur automatisation; un pilotage et une coordination renforcée de l'aide alimentaire, la refonte de la gouvernance de l'insertion permettant de fédérer dans une instance unique les

acteurs, dans l'intérêt de l'utilisateur, en lieu et place de la complexité de notre structure institutionnelle actuelle; la consolidation de l'effort et de l'intensité de l'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires du RSA et le passage à l'échelle d'offres d'insertion qui ont fait leurs preuves (par exemple la médiation active en emploi, la généralisation des clauses sociales ou la création de plateformes de coordination sectorielle, sur la maîtrise de la langue ou l'inclusion numérique); l'essor continu de la dynamique du logement d'abord et l'ancrage de la nouvelle gouvernance territoriale des inégalités de santé. La priorisation de ces chantiers et les modalités de leur déploiement appelleront d'abord, avant des arbitrages, une concertation large. ●

# La stratégie « logement d'abord »

**Sylvain  
Mathieu**

Délégué interministériel à l'hébergement  
et à l'accès au logement.



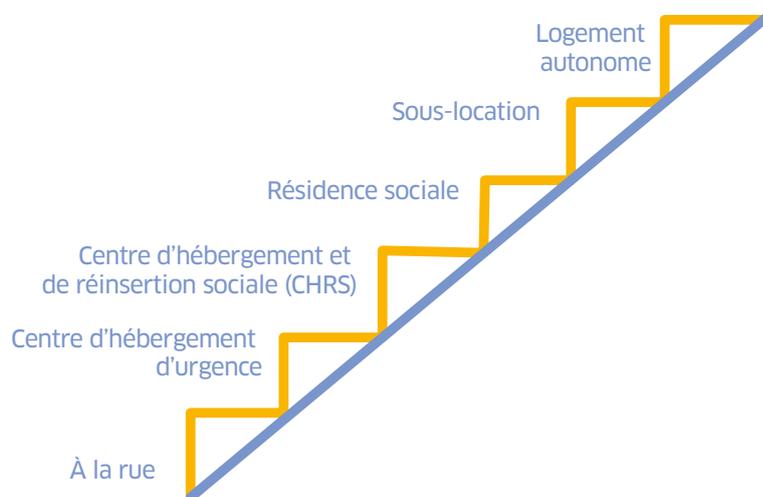
Pour prendre en charge efficacement les sans-domicile, la stratégie « logement d'abord » consiste à fournir un logement et un accompagnement adaptés, plutôt que d'organiser des parcours compliqués entre différentes formes d'hébergement. Reposant sur des expertises rigoureuses, cette politique de lutte contre la pauvreté présente des résultats très positifs, tant pour les personnes concernées que pour les finances publiques.

L'expression « logement d'abord » sonne comme un slogan de manifestation. C'est là sa force. Concept tiroir, il est souvent mal compris et il n'est pas rare qu'à l'occasion d'une présentation, un auditeur s'interroge sur la pertinence d'un accès direct au logement des sans-abri, « puisqu'il faut bien leur réapprendre à occuper paisiblement un appartement ». Cette réflexion, à l'apparent bon sens, illustre la difficulté du remplacement d'un ancien modèle d'intervention installé depuis longtemps, dans les esprits comme dans les structures.

### Une démarche innovante

Fondamentalement, le logement d'abord (LdA) vise à orienter le plus rapidement possible les sans-abri vers le logement avec un accompagnement ajusté à leurs besoins. Il s'oppose à la « démarche en escalier » issue des années 1960-1970 qui met en avant un réapprentissage progressif de la capacité d'habiter pour un sans-abri.

### ÉTAPES D'UNE DÉMARCHE EN ESCALIER POUR ACCÉDER À UN LOGEMENT



C'est aux États-Unis, à la fin du siècle dernier, qu'est né le *housing first* (logement d'abord). Ce qui a été interrogé, ce sont les *a priori* de la démarche en escalier : le sans-abri est repéré par une maraude ou un accueil de jour, puis est orienté dans un centre d'hébergement d'urgence avec un accompagnement social le plus souvent de base, puis grimpe une marche en accédant à un type d'hébergement plus qualitatif – en France, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) –, puis après un nouveau temps d'apprentissage, accède à un logement le plus souvent relevant du parc social. C'est ainsi que, lorsqu'on visite un CHRS, les hébergés sont souvent catégorisés entre celles et ceux « qui sont prêts au logement » et les autres qui doivent progresser, exactement comme un professeur parle de ses élèves avant un examen. Cette démarche paraît normale. Pourtant, elle repose sur un présupposé : l'idée que toute perte de logement tient à une défaillance dans le « savoir habiter » qu'il faut combler grâce à un apprentissage par des sachants : vous devez recevoir un savoir externe qui vous fait défaut.

Pourtant, ne serait-il pas plus efficace, voire plus efficient, de poser l'accès au logement non pas comme un but mais comme une base avec, en arrière-plan, une volonté « d'aller vers » et de s'adapter à la situation de la personne ? C'est ce changement de paradigme qui a été proposé et théorisé pour la première fois aux États-Unis comme une réponse au traitement des personnes sans domicile avec des troubles psychiatriques, en opposition aux stratégies de « traitement d'abord » (*treatment first*). Il ne s'agissait pas d'apporter telle ou telle amélioration à une stratégie en cours, mais de proposer à des personnes malades et sans domicile d'abord un logement. Comme l'affirmait Sam Tsemberis<sup>1</sup>, le promoteur de la stratégie, « *c'est ce qu'ils demandaient* ». Il s'agissait de considérer que le maintien dans une forme de précarité n'avait aucun intérêt pour le traitement lui-même. Au-delà de la réponse à un sujet de santé, ce renversement de point de vue a été présenté, dès son origine outre-Atlantique, comme un véritable changement de paradigme dans la politique de prise en charge des personnes sans domicile.

En s'opposant aux réponses traditionnelles, cette proposition contre-intuitive devait donc convaincre et apporter avec elle un solide corpus de preuves. Aussi, lorsque Sam Tsemberis a lancé la première expérimentation à New York avec le programme *Pathways to housing* (parcours vers le logement), il a, dès le départ, couplé le volet opérationnel à une recherche cherchant à montrer, avec un niveau d'exigence élevé, l'efficacité du modèle<sup>2</sup>. Les bons résultats ont confirmé l'intuition initiale et le LdA s'est peu à peu répandu, au Canada puis en Europe dans les pays scandinaves, la Finlande étant un des seuls pays – avant la France – à en faire une politique véritablement nationale.

## Le développement d'une stratégie française

En France, c'est de ce modèle que s'est inspiré le LdA, avec initialement, comme à New York, le lancement d'une expérimentation baptisée Un chez-soi d'abord, couplée à une recherche rigoureuse. Là aussi, les principes sont proposés comme le socle du changement des pratiques. Chez-soi d'abord, qui reste la plus grande recherche faite en Europe sur le LdA, a concerné quatre territoires (Paris, Marseille, Toulouse, Lille). Plus de 700 personnes ont été divisées aléatoirement en deux groupes, la moitié rentrant dans le programme et l'autre moitié n'en bénéficiant pas. Le public a été choisi comme étant très éloigné du logement : huit ans et demi en moyenne sans chez-soi dont quatre ans et demi à la rue, toutes ces personnes souffrant de pathologies mentales et 79 % souffrant d'une addiction. Les résultats au bout de quatre ans ont été sans appel : 85 % des personnes du programme Un chez-soi d'abord sont restées dans leur logement (privé comme social) ; leur situation a pu être améliorée dans des proportions supérieures à celle des populations similaires ne passant pas par le programme ; tout cela a coûté infiniment moins cher malgré les moyens renforcés mis en œuvre pour les accompagner. Ce que le Chez-soi d'abord a montré, c'est la force du relogement dans le parcours des personnes. C'est l'importance de s'appuyer sur leurs compétences. C'est aussi l'invalidation de l'idée d'un « prêt à habiter » qui, finalement, ne repose que sur des *a priori*, l'accompagnement adapté étant la clé de la réussite.

Ce résultat a conforté le LdA en France. Une stratégie nationale Logement d'abord avait initialement été lancée en 2010 par Benoist Apparu, alors secrétaire d'État au Logement. C'est à partir de cette première tentative et des résultats du Chez-soi d'abord qu'en 2017 le plan quinquennal Logement d'abord a été lancé par le président de la République, à Toulouse, avec une volonté de transformation de l'ensemble du système d'hébergement pour davantage de performance sociale et dans une dynamique innovante d'investissement social<sup>3</sup>. Il conserve les fondamentaux du modèle, avec un mode de pilotage intégré assuré par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), son évaluation en continu avec des objectifs chiffrés, sa territorialisation et des modalités d'action profondément coopératives. La Cour des comptes a insisté sur sa pertinence, soulignant « *une politique originale qui permet de faire mieux à moindre coût [...] un exemple de politique publique dont l'efficacité et l'efficience pour assurer l'accès au logement des personnes sans domicile, y compris pour ceux qui sont en souffrance sociale, ont été plus d'une fois éprouvées* »<sup>4</sup>.

1. Sam Tsemberis, « From streets to homes: an innovative approach to supported housing for homeless adults with psychiatric disabilities », *Journal of Community Psychology*, vol. 27, n° 2, 1999, pp. 225-241.

2. Voir le site de l'institut fondé par Sam Tsemberis, [www.pathwayshousingfirst.org](http://www.pathwayshousingfirst.org).

3. Sur les développements de la stratégie, voir le site institutionnel [www.gouvernement.fr/logement-d-abord](http://www.gouvernement.fr/logement-d-abord) ainsi que celui, plus large, de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), [www.gouvernement.fr/delegation-interministrielle-a-l-hebergement-et-a-l-acces-au-logement](http://www.gouvernement.fr/delegation-interministrielle-a-l-hebergement-et-a-l-acces-au-logement).

4. « La politique en faveur du Logement d'abord », rapport de la Cour des comptes, 5<sup>e</sup> chambre, 20 octobre 2020. [www.comptes.fr/fr/publications/la-politique-en-faveur-du-logement-d-abord](http://www.comptes.fr/fr/publications/la-politique-en-faveur-du-logement-d-abord)

# Le plan quinquennal pour le Logement d'abord

**L**e plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) propose une réforme structurelle de l'accès au logement pour les personnes sans domicile. Il répond aux constats d'un « sans-abrisme » persistant en France et d'une saturation toujours croissante des dispositifs d'hébergement d'urgence dans les territoires. Cette stratégie a pour ambition de diminuer de manière significative le nombre de personnes sans domicile en quatre ans. Il s'agit de passer d'une réponse construite dans l'urgence s'appuyant majoritairement sur des places d'hébergement avec des parcours souvent longs et coûteux, à un accès direct au logement avec un accompagnement social adapté aux besoins des personnes.

Ce plan s'appuie sur cinq axes d'action :

- produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans abri et mal logées ;
- promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées ;
- mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement ;
- prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle ;
- mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du Logement d'abord.

Trop longtemps soumise aux aléas d'une demande inflationniste, sans cadre de pilotage clair et aux résultats critiquables, la politique publique de lutte contre le sans-abrisme a été réengagée sur une triple exigence : d'une part, s'appuyer sur un cadre conceptuel validé scientifiquement et éprouvé sur le terrain comme la réponse la plus efficace pour répondre aux questions de sans-abrisme, d'autre part, donner à l'État des outils de pilotage et d'arbitrage pertinents et consensuels (négociation avec les associations du champ), enfin proposer une refonte structurelle du secteur. Le plan quinquennal, en 2017, et la création du service public du Logement d'abord en 2021 ont posé les bases de cette réforme avec des résultats effectifs et consolidés sur les cinq ans. Le LdA est maintenant sorti de la confidentialité pour s'imposer comme une ligne directrice incontournable de l'action publique.

## Des résultats probants, une consolidation nécessaire

Pour autant, l'effort engagé nécessite d'être consolidé pour inscrire maintenant la France comme l'un des rares États européens ayant réussi la transition vers le Logement d'abord, à l'instar de la Finlande. Le plan vise, à travers cinq axes et 60 mesures, à orienter rapidement les personnes sans domicile de l'hébergement vers un logement durable grâce à un accompagnement adapté, modulable et pluridiscipli-

naire. Il insiste sur la priorité donnée au logement comme condition première à l'insertion et, dans une certaine opposition au modèle traditionnel, choisit de mettre en valeur les compétences des personnes.

Il serait trop long de décrire l'ensemble des actions réalisées mais les résultats sont là : plus de 330 000 personnes sans abri ou hébergées ont été relogées de janvier 2018 à décembre 2021 ; une augmentation de près de 70 % de la part des logements sociaux qui leur sont attribués ; près de 40 000 places d'intermédiation locative<sup>5</sup> créées entre 2017 et 2021 ; un maintien de la dynamique de création dans le parc social très abordable dans un contexte de légère régression de la construction sociale. Sur le plan territorial, et même s'il s'agit bien d'une politique nationale, 45 territoires de mise en œuvre accélérée du LdA se sont engagés plus fortement encore. Sur le plan institutionnel, l'ensemble des compétences relatives au LdA ont été regroupées au sein de la Dihal, qui gère maintenant un budget de près de 3 milliards d'euros pour cette politique. Enfin, d'importantes réformes sont lancées pour mettre en œuvre le LdA dans les structures d'hébergement et dans les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) qui sont chargés de répondre aux demandes des sans-abri. Le LdA s'étend et la France apparaît de plus en plus comme le principal pays mettant en œuvre cette politique à une échelle nationale avec une telle ampleur<sup>6</sup>.

5. L'intermédiation locative consiste à utiliser du logement privé à des fins sociales.

6. La France est un des seuls pays avec une compétence de l'État sur ces sujets, les autres s'appuyant sur des compétences locales et n'ont donc pas une politique homogène sur l'ensemble de leur territoire. Enfin, la Finlande, montrée à juste titre en exemple sur le LdA, n'agit pas à la même échelle du fait notamment de sa population (5,5 millions d'habitants contre 66 millions en France).

Il reste à poursuivre l'installation du LdA comme principe clé de l'action publique dans le domaine du sans-abrisme en affrontant deux difficultés majeures.

La première tient à la résistance au changement. En effet, la France, comme la plupart des pays, a une longue histoire de répression et de méfiance vis-à-vis du sans-abrisme, assimilé à du vagabondage. Il y a un sentiment de faute initiale de celles et ceux qui sont à la rue, avec en réponse un devoir de la société de rééduquer ces vagabonds, le plus souvent par le travail. Après la Seconde Guerre mondiale, la réponse au sans-abrisme s'est humanisée mais n'a pas fondamentalement changé de principe, avec une persistance de la volonté de rééduquer celles et ceux qui ont à un moment « chuté ». Dans cette optique, ont été officialisés législativement en 1974 les CHRS, initialement appelés centres d'hébergement et de réadaptation sociale, avec un objectif : réadapter la personne par, comme le précise la loi, la fourniture d'« une action éducative temporaire »<sup>7</sup>. La Cour des comptes<sup>8</sup> a noté le caractère contre-intuitif du LdA, revisitant l'idée d'un savoir-habiter qu'il faut apprendre ou réapprendre. Cette idéologie d'un savoir-habiter, d'une défaillance ou d'une incompétence qu'il faut combler, imprègne pourtant encore les pratiques dans le secteur de l'hébergement et de la lutte contre le sans-abrisme.

La deuxième difficulté pour le LdA découle de sa relative absence de visibilité. Celles et ceux qui le suivent au quotidien connaissent ses bons résultats, mais déplorent un nombre toujours considérable de places d'hébergement et une présence de sans-abri sur l'espace public qui reste importante, même si elle

se réduit semble-t-il<sup>9</sup>. On devrait pouvoir constater 330 000 sorties de la rue ou de l'hébergement plus nettement, plus visiblement. Un tel décalage entre le niveau élevé de sorties du sans-abrisme et le maintien d'un nombre problématique de personnes à la rue et dans les hébergements signifie que les flux des entrants dans l'hébergement et/ou à la rue sont au moins égaux aux flux de celles et ceux qui en sortent.

C'est effectivement ce qui se passe, pour trois raisons : une accentuation de la précarité, visible notamment dans le volume grandissant des personnes au-dessous du seuil de pauvreté ; un transfert des personnes invisibles<sup>10</sup> vers les structures d'hébergement qui procède du fait que l'hébergement est une politique d'offre, bien évidemment nécessaire, mais qui contribue à « vider » des poches de pauvreté<sup>11</sup> ; des flux migratoires qui créent une augmentation du nombre de personnes sans droit au séjour stable et en situation précaire nécessitant leur mise à l'abri, qui masquent, par leur nombre, les sorties positives des hébergés relogés.

Le Logement d'abord est un exemple typique d'*evidence based policy* (politique fondée sur des preuves)<sup>12</sup>. Performant, il constitue une réponse systémique à la question du sans-abrisme mais réduite au champ social où il se déploie, tout en étant fortement connecté à son environnement. Pour aller encore plus loin, il reste à poursuivre l'accompagnement des évolutions en profondeur des parties prenantes mais aussi à impliquer les politiques qui lui sont liées, dans une approche pragmatique, volontaire et coordonnée. Et puis il faut, bien sûr, du logement très abordable ! ●

7. Loi 74-955 du 19 novembre 1974, loi étendant l'aide sociale à de nouvelles catégories de bénéficiaires et modifiant diverses dispositions du code de la famille et de l'aide sociale et du code du travail. Ce n'est qu'en 1998 que les CHRS sont devenus centres d'hébergement et de réinsertion sociale, appellation qui porte encore de façon sous-jacente l'idée d'un effort éducatif préalable à l'accès au logement.

8. « La politique en faveur du Logement d'abord », rapport de la Cour des Comptes, op. cit.

9. Il n'existe pas de chiffres complets et fiables sur le nombre de sans-abri en France. Toutefois, les chiffres de la Nuit de la solidarité à Paris montrent une légère décline : 3601 en janvier 2020, 2829 en mars 2021, 2600 en janvier 2022.

10. Ce sont par exemple les ruptures d'hébergement chez les tiers.

11. C'est pour cette raison que plusieurs études vont être conduites pour améliorer la connaissance de ce public invisible, notamment avec l'Insee.

12. Politique prouvée par des données probantes. C'est le gouvernement Blair, au Royaume-Uni, qui a popularisé cette méthode à partir des démarches rationnelles utilisées en médecine pour déterminer les meilleurs traitements.

# Contre la pauvreté, le recours au marché

**David  
Ménascé**  
Fondateur d'Archipel&Co.



Économistes, pouvoirs publics et entreprises innovent contre la pauvreté. À travers le monde, une idée force consiste à se mobiliser en faveur des plus pauvres, non plus dans une logique philanthropique, mais en cherchant à en faire des producteurs et des consommateurs.

**A**u début des années 2000, le professeur de stratégie indien Coimbatore Krishnao Prahalad a contribué à lancer une grande vague d'expérimentations menées par le secteur privé pour lutter contre la pauvreté<sup>1</sup>. Sa démarche a profondément bouleversé la vision qu'avaient les entreprises, notamment multinationales, de la pauvreté.

Le concept de *bottom of the pyramid* (BOP), pour « base de la pyramide », qu'il a popularisé désigne à la fois un segment de population – les 4 à 5 milliards de personnes vivant avec moins de quelques dollars par jour – et une approche stratégique visant à inventer des modèles économiques qui soient à la fois rentables économiquement et positifs socialement.

Prahalad a su cristalliser de nombreuses initiatives hétérogènes, sous l'ombrelle de l'acronyme BOP, et faire gagner ainsi en visibilité une idée très puissante : le marché et l'entreprise peuvent contribuer à lutter contre la pauvreté.

La popularité de Prahalad au sein des grandes entreprises tient à trois importantes contributions au débat.

### Susciter l'intérêt du privé en parlant le langage de l'opportunité

Changer de regard sur les personnes à faibles revenus : tel est l'objectif premier de son ouvrage désormais célèbre. Il vise en premier lieu à rompre avec la philanthropie en appelant non plus les entreprises à être compassionnelles, citoyennes ou responsables mais plutôt à agir dans leur propre intérêt économique et à s'intéresser au marché des personnes à faibles revenus. Prahalad est, dans ce cadre, plus

proche de Milton Friedman que des théoriciens de la responsabilité sociale des entreprises (RSE).

Cette volonté d'asseoir la mobilisation du secteur privé sur l'intérêt économique n'exclut pas une réflexion plus politique : les stratégies BOP contribueraient à rompre avec une certaine représentation de l'idéal social selon laquelle les entreprises classiques créent de la richesse, ceux qu'elles laissent au bord de la route étant pris en charge par l'État providence ou la sphère de l'économie sociale. Il ne s'agit pas de se substituer à la puissance publique, *via* des programmes charitables, mais bien de s'appuyer sur les compétences clés des entreprises pour développer des mécanismes économiques susceptibles de réduire la pauvreté. D'une part, en améliorant l'accès aux biens et services présentant de meilleurs rapports prix/performance, et, d'autre part, en favorisant l'accès aux opportunités économiques à travers des chaînes de valeurs permettant d'inclure des travailleurs informels dans les écosystèmes des entreprises. En termes concrets, il s'agit de savoir comment un acteur des services aux collectivités peut créer des modèles d'accès à l'eau ou à l'énergie pour les 2 milliards de personnes qui en sont exclues, ou comment une entreprise de l'agroalimentaire peut travailler en amont avec le milliard de petits fermiers, ou, en aval, avec des distributeurs informels tels que les vendeurs de rue. D'une certaine manière, l'hypothèse, évidemment largement discutable, derrière le concept de BOP est que les populations pauvres ne sont pas victimes de l'extension du marché mondial façonné par des grandes entreprises mais souffrent au contraire d'en être exclues, à la fois en tant que travailleurs et comme consommateurs.

1. Voir Coimbatore Krishnao Prahalad, *The Fortune at the Bottom of the Pyramid. Eradicating Poverty Through Profits*, Pearson, 2004. En français : *4 milliards de nouveaux consommateurs. Vaincre la pauvreté grâce au profit*, Village mondial, 2004.

## Repartir de la réalité des personnes pauvres

Cette approche économique permet de rentrer dans le concret des marchés informels sur lesquels, à l'échelle mondiale, interagissent la très grande majorité des populations à faibles revenus.

Les tenants du BOP soulignent d'abord un paradoxe : cela coûte souvent très cher d'être pauvre. Les pauvres paient plus, en proportion de leurs revenus, pour une grande partie des biens et services<sup>2</sup>. Sur les marchés informels, des « pénalités de pauvreté » conduisent les pauvres à payer plus cher leurs biens et services que les populations plus aisées, pour une qualité souvent inférieure. À Mumbai, les habitants riches d'un quartier résidentiel paient 35 fois moins cher leur eau que les habitants d'un bidonville. Ils ont accès à des prêts à des taux 60 fois moins importants que ceux pratiqués dans les bidonvilles.

L'approche BOP vise également à renforcer la dignité et l'estime de soi des populations les plus pauvres. La participation au marché réduirait le sentiment de stigmatisation que risque de produire l'assistance sociale. Elle permettrait à chacun d'exprimer son potentiel d'initiative ou ses préférences et ses droits de consommateurs. C'est le passage de la logique de bénéficiaire à celle de client consommateur qui est explicitement valorisé. La dignité retrouvée est, dans l'esprit des tenants des stratégies BOP, une étape essentielle d'une sortie durable de la pauvreté.

## Un cadre opérationnel clair

Prahalad aura enfin contribué à créer un cadre d'action et d'opérationnalisation résumé en trois A : abordable, accessible, aspirationnel. *Abordable* en insistant sur la dimension fondamentale : le prix. Pour cela, tout un champ s'est développé, parfois appelé « innovation frugale », pour concevoir des produits et services à coûts moins élevés. C'est le cas des appareils de santé, des microstations ou panneaux solaires dans l'énergie ou encore de produits d'assurance très simplifiés. Nombre d'organisations ont aussi travaillé à coupler leur produit avec des offres de microcrédit pour s'assurer qu'ils correspondaient bien à la capacité mensuelle à payer des usagers finaux. Il s'agit ensuite de proposer des manières de rendre *accessibles* les biens et services, c'est-à-dire de repenser les circuits de distribution, notamment au dernier kilomètre. Pour cela se développent des logiques de distribution s'appuyant sur des réseaux informels (vendeurs de rue, groupes d'entraide). La troisième dimension, peut-être la plus originale, est la logique *aspirationnelle*, soulignant

l'importance du marketing : s'adresser aux aspirations et non pas exclusivement aux besoins.

Ce cadre de pensée, largement diffusé par des écoles de commerce et différents think tanks, va susciter une grande vague d'expérimentations, en particulier dans certains secteurs : les télécommunications, la grande consommation, les services financiers, et, dans une moindre mesure, l'accès aux services essentiels comme l'énergie, l'eau et l'habitat.

## Un vague d'expérimentations

Les exemples les plus connus sont liés à la diffusion exceptionnelle de la téléphonie mobile, avec l'accès au téléphone portable. Celui-ci permet notamment la bancarisation et le télépaiement, avec des programmes iconiques comme M-Pesa, qui ont véritablement révolutionné l'accès aux services financiers<sup>3</sup>. M-Pesa touche près d'un adulte sur deux au Kenya par exemple. La prochaine révolution réside dans les autres services financiers tels que l'assurance. En Inde, sans doute le pays le plus concerné par ces initiatives, de nombreuses approches liées à la microfinance, ont su démontrer leur efficacité.

Les grandes entreprises françaises ont été mobilisées sur ce sujet, et au moins la moitié de celles du CAC 40 ont lancé une initiative BOP. Danone a mis en place de très nombreux programmes, le plus connu étant la création de « social business » au Bangladesh pour proposer des produits nutritionnellement améliorés, sourcés localement et vendus dans les petites échoppes. Schneider Electric a développé des programmes d'accès à l'énergie *via* des produits et solutions solaires dédiés, des formations adaptées pour permettre à des jeunes de devenir électriciens. Lafarge a proposé un programme, devenu autonome, d'accès au logement. Essilor développe des solutions d'accès aux lunettes pour moins de quelques dollars. AXA déploie des solutions d'assurance et de protection pour des ménages à faibles revenus. Orange a créé plusieurs applications d'e-santé ou d'e-agriculture. De très nombreuses start-up se sont également lancées, tandis que se créaient de nombreuses plateformes de réflexion et d'échanges de bonnes pratiques.

Mais après deux décennies d'expérimentations BOP, le bilan reste néanmoins nuancé.

## Les faiblesses de la théorie BOP

Peu d'expérimentations sont passées à grande échelle et les difficultés se révèlent beaucoup plus nombreuses que prévu. En effet, de nombreuses entreprises ont redécouvert la grande différence entre la concurrence dans un marché existant et la

2. Voir David Caplovitz, *The Poor Pay More*, Free Press, 1967. Pour une analyse contemporaine, voir Martin Hirsch, *Cela devient cher d'être pauvre*, Stock, 2013.

3. Sur M-Pesa (M pour mobile et pesa, argent en swahili), voir [www.vodafone.com/about-vodafone/what-we-do/consumer-products-and-services/m-pesa](http://www.vodafone.com/about-vodafone/what-we-do/consumer-products-and-services/m-pesa).

création d'un marché. C'est une des leçons clés à tirer des dernières années : le marché BOP n'existe que rarement. C'est un marché à créer, ce qui signifie qu'il faut créer une offre, dans des conditions où les infrastructures sont particulièrement défaillantes, et créer une demande, ce qui demande bien plus que du marketing mais des stratégies de changement de comportements qui s'enracinent dans des traditions locales très établies. Payer pour de l'eau potable ou de l'énergie est loin d'être évident.

Les coûts de transaction sont très élevés pour toucher des consommateurs tandis que la concurrence avec les produits locaux et internationaux (chinois en premier lieu) s'avère féroce. Il est souvent nécessaire de se concentrer sur les populations des grandes villes tant la distribution au dernier kilomètre pour toucher des populations rurales démultiplie les coûts. Il est également difficile de concilier les dimensions abordables et aspirationnelles. Certaines entreprises confondent simplification et dégradation du produit. Les consommateurs ont alors le sentiment qu'on leur propose des « produits pour pauvres » ce qui ne facilite pas l'acte d'achat.

Le segment BOP amalgame une réalité hétérogène – plusieurs milliards de personnes réparties sur l'ensemble de la planète, avec des traditions et des conditions de vie extrêmement variées – en une unité : la base de la pyramide. Or il existe, pour ne citer qu'un exemple, un véritable fossé entre les populations considérées très pauvres, celles qui vivent avec moins de 1 dollar par jour et les populations qui sont proches de la classe moyenne naissante (5-6 dollars par jours)<sup>4</sup>.

Baucoup de stratégies BOP ne peuvent pas toucher les populations les plus pauvres sans des mécanismes de soutien public ou de péréquation entre usagers. En d'autres termes, nous n'avons pas connaissance d'approches de marché visant à faire payer des usagers véritablement pauvres pour la totalité des coûts du service sur des sujets à très fort impact social (accès à l'eau, à l'énergie, à la nutrition, etc.).

On peut s'interroger sur la pertinence d'un discours construit autour de la contribution au développement, d'autant plus que, si la culture de l'évaluation de l'impact social s'est largement diffusée, il reste difficile, pour des raisons opérationnelles, de procéder à des évaluations très rigoureuses. Les méthodes de l'évaluation dite aléatoire, proposée notamment par les prix Nobel Esther Duflo et Abhijit Banerjee, sont difficilement mobilisables<sup>5</sup>. En effet, ces évaluations, fondées sur l'idée de comparer un groupe et un groupe témoin tiré au sort et de mesurer la double différence avant-après, sont certes rigoureuses mais ne peuvent s'appliquer qu'à peu de programmes tant il est malaisé

de proposer des groupes témoins tirés au sort dans certaines initiatives.

## Des innovations et des opportunités réelles

Il n'en demeure pas moins que ces approches de marché permettent de dessiner des chemins véritablement novateurs, qui apportent non pas la fortune promise par nombre de théories BOP mais des opportunités qui méritent le plus grand intérêt.

La logique d'innovation frugale reste très pertinente, en particulier dans un contexte de raréfaction des ressources naturelles. La nécessité de revenir à l'essentiel invite à repenser l'ensemble des processus de production et de distribution, le tout permettant d'élaborer des offres mieux adaptées.

Ces stratégies ont aussi inspiré de nombreuses organisations à penser différemment leur rôle dans les pays développés, notamment en France, où environ 15 % de la population vit sous le seuil de pauvreté et où une partie de la classe moyenne décroche. Des premiers exemples existent, on pense au compte Nickel (service bancaire alternatif très aisé d'accès) dans le secteur financier.

De fait, de nombreuses entreprises françaises s'inspirent de ce qu'elles font ailleurs pour apporter des solutions innovantes au problème du pouvoir d'achat.

Le dernier apport des expérimentations BOP est plus doctrinal. Il ne s'agit plus de démontrer l'intérêt économique qu'auraient des entreprises à s'impliquer sur le marché des populations à bas revenus, mais bien de comprendre le rôle que tient le marché dans les stratégies de survie des populations pauvres. Comme l'a montré magnifiquement l'historienne Laurence Fontaine, le marché – entendu comme l'institution où s'échangent dans une logique de négociation des biens et services – est aussi « une conquête sociale »<sup>6</sup>.

Un exemple : les vendeurs de rue. La convention internationale qui les réunit chaque année en Inde porte ainsi le nom de *Cities for all*, ces microentrepreneurs demandant en effet un meilleur accès au marché urbain. Cette demande très profonde d'égal accès aux opportunités économiques a eu en 2010 une traduction historique, paradoxalement peu commentée : les Printemps arabes n'ont-ils pas en effet été déclenchés en Tunisie à Sidi Bouzid, par l'acte d'un vendeur de rue qui s'est immolé par le feu, désespéré par les brimades que lui faisait subir quotidiennement la police.

Au-delà d'un marché des pauvres, qui reste à démontrer, c'est l'ardente promotion d'une démocratie économique, assise sur l'égal accès au marché, qui constitue sans doute l'héritage le plus précieux des approches BOP. ●

4. À ce sujet, voir Julien Damon, *Éliminer la pauvreté. Zéro pauvre, c'est possible?* PUF, 2010.

5. Voir Abhijit V. Banerjee et Esther Duflo, *Repenser la pauvreté*. Seuil, 2012.

6. Laurence Fontaine, *Le marché. Histoire et usages d'une conquête sociale*, Gallimard, 2014.

# Les fondations du BTP contre la précarité

**Georges  
Rigaud**

Président de la Fondation de la Fédération Française  
du Bâtiment.



Le Bâtiment repose sur des valeurs d'humanité et de solidarité qui nourrissent une culture de l'intégration. Incarnant ces principes, les fondations du secteur accompagnent des publics en difficulté vers l'emploi. Contribuant, de fait, à la lutte contre la pauvreté, elles pratiquent une générosité efficace. Comblant des lacunes publiques, elles retissent des liens collectifs pour les plus faibles.

C'est au tournant des années 2000, face à l'explosion du chômage de masse et de l'exclusion, qu'une douzaine de fondations ont vu le jour dans l'univers de la construction, à l'initiative d'organismes professionnels, d'entreprises, voire d'industriels<sup>1</sup>. Leur objectif commun consistait, en complément des actions de recrutement et de formation à la fois initiale et continue menées par la branche, à consacrer des moyens et des compétences spécifiques aux publics en situation d'exclusion, en accompagnant financièrement des initiatives visant à leur réinsertion tant professionnelle que sociale. Au-delà de son régime fiscal attractif, le choix comme mode d'intervention d'une fondation – qu'elle soit d'entreprise ou sous égide – montre d'abord la commune volonté d'inscrire dans une vision stratégique, et donc dans la durée, ce mécénat. Aujourd'hui, pour fixer les idées, il se traduit par un budget annuel de près de 10 millions d'euros (auxquels il faut ajouter la mise à disposition des fondations de personnel et de locaux) permettant d'accompagner en moyenne 500 projets sur l'ensemble du territoire et de contribuer ainsi au retour vers l'emploi d'environ 10 000 personnes.

Comment expliquer cette mobilisation? Sans doute par le fait que le Bâtiment constitue un univers professionnel où l'homme continue d'occuper une place centrale, où la solidarité et l'esprit d'équipe gardent tout leur sens, mais aussi par la tradition d'intégration réussie qui le caractérise et lui a permis d'accueillir au fil de son histoire des populations de toutes origines en assurant leur formation et, à travers elle, leur promotion sociale. Les entreprises du Bâtiment n'ont en effet pas attendu que l'intégration et la diversité s'imposent dans le débat public pour les pratiquer depuis longtemps sur leurs chantiers : l'une et l'autre font véritablement partie de leur culture.

### Des actions multiples, tournées vers l'emploi

En matière de domaines d'intervention, les convergences sont nombreuses, et il n'est d'ailleurs pas rare que, sur certains dossiers lourds, plusieurs de ces fondations interviennent simultanément voire successivement. En premier lieu, on ne s'étonnera pas que, compte tenu de leur milieu d'origine, celles-ci soient sensibles aux problématiques de l'accès au logement et de la transition énergétique à travers l'accompagnement d'opérations de construction et de rénovation de logements sociaux, de foyers pour étudiants, de résidences pour seniors et d'espaces de vie mais aussi d'actions de réhabilitation énergétique, de mise aux normes ou d'initiatives en matière d'écoconstruction.

Parallèlement, favoriser le retour vers l'emploi fait évidemment l'objet d'une attention toute particulière, avec le soutien à la mise en place de forums d'information sur les métiers qu'offre le BTP, la création d'espaces de rencontre avec les employeurs, les aides à l'élaboration d'un projet professionnel et à l'apprentissage des techniques de recherche d'emploi mais aussi avec le financement de tenues de travail, caisses à outils et équipements de protection individuelle des stagiaires en formation, sans oublier la mise en place de chantiers-écoles ou d'insertion et d'ateliers pédagogiques.

Pour autant, créer les conditions nécessaires à la reconstruction du lien social s'avère souvent un préalable à la réinsertion professionnelle des publics en difficulté : en effet, l'exclusion peut être tout autant liée au mal-logement ou à la précarité énergétique qu'aux difficultés d'intégration, aux problèmes de santé physique ou psychologique, voire de compor-

1. Fondation Ambitions Travaux Publics, Fondation BTP Plus, Fondation du BTP, Fondation FFB ; Bouygues Construction, Cari, Eiffage, Spie-Batignolles, Vinci ; Lafarge, Schneider.

tement, d'où le soutien apporté par ces fondations à des actions de lutte contre l'illettrisme ou le décrochage scolaire mais aussi contre les addictions ou les violences faites aux femmes, et en faveur de l'apprentissage de la citoyenneté ou du bénévolat comme opportunité d'engagement civique.

Dans le même esprit, les projets visant au développement de la pratique du sport sont aussi régulièrement soutenus, dans la mesure où celle-ci offre un cadre propice à la socialisation : respect des règles, sens de l'équipe, définition d'objectifs et dépassement de soi sont autant de clés utiles dans le monde du travail, amenant ces fondations à contribuer à l'achat de matériel et d'équipements individuels ou collectifs ainsi qu'à la rénovation ou à la mise aux normes d'espaces sportifs, voire à l'organisation de compétitions. Enfin, la mobilité est une autre de leurs priorités, en tant que facteur essentiel d'autonomie personnelle, notamment en zone rurale, mais aussi parce qu'elle conditionne bien souvent les déplacements tant professionnels que ceux liés à la formation, d'où le financement de permis, de simulateurs de conduite et d'initiatives visant à prévenir le risque routier, de même que l'équipement de plateformes de mobilité ou l'achat de vélos, scooters et véhicules de transport collectif.

## Soutenir des actions concrètes

En matière de critères de sélection des dossiers soutenus, les convergences ne manquent pas non plus. Ainsi ces fondations accordent-elles prioritairement leur aide à des projets qui s'inscrivent dans la durée et sont susceptibles de profiter au plus grand nombre par leur caractère mutualisable, en étant susceptibles d'être à terme redéployés ailleurs et par d'autres associations, avec le souhait que les réussites et les bonnes pratiques soient partagées par d'autres acteurs. Toutes privilégient aussi les actions de terrain apportant des réponses pratiques, opérationnelles, aux besoins des publics en situation d'exclusion mais aussi celles qui contribuent, par leur ancrage local, à revivifier les territoires. Si elles n'accompagnent ni les projets à vocation sociale sans caractère économique ni ceux relevant du développement durable sans dimension solidaire, elles sont en revanche sensibles aux dossiers caractérisés par l'absence de partenariat financier alternatif ou par

le désengagement des collectivités. Il est à noter qu'à l'étape de la sélection des dossiers, les relations qu'entretiennent les fondations avec le réseau des acteurs locaux de la réinsertion sont un élément-clé quant à l'évaluation des porteurs de projet. En effet, l'expérience montre que la production d'un rapport d'activité sur papier glacé et en quadrichromie n'est pas forcément un gage de moralité : pour quelques-uns, l'insertion est un business comme un autre. Enfin, leur bonne connaissance des partenaires et des outils de la formation professionnelle, particulièrement riche dans la branche, constitue souvent un autre atout dans la mise en place des synergies nécessaires à la réussite du projet.

Pour ce qui la concerne, la Fondation de la Fédération Française du Bâtiment intervient dans les mêmes domaines et selon les mêmes critères, mais avec toutefois trois particularités. La première porte sur la localisation des actions qu'elle soutient : chacune d'elles étant systématiquement suivie et évaluée par un référent local membre du réseau FFB, son champ d'intervention se limite en conséquence à l'Hexagone et aux territoires ultra-marins, ce qui n'est évidemment pas le cas des fondations des majors du BTP, très présents à l'international. Dans ce cadre, la Fondation FFB s'est aussi attachée très tôt à mieux prendre en compte la nouvelle réalité à la fois géographique et socio-démographique de la précarité, essentiellement localisée dans les zones rurales éloignées des bassins d'emploi les plus dynamiques, comme l'a bien mis en lumière le géographe Christophe Guilluy dans son ouvrage désormais fameux : *Fractures françaises*<sup>2</sup>. Il y décrivait la fracture croissante entre une « France des métropoles » et une « France périphérique », dont il rappelait qu'elle rassemble en fait l'essentiel de la population, ajoutant de façon prémonitoire : « *Ne pas répondre rapidement à ces demandes sociales serait prendre le risque d'accentuer une crise qui est aussi identitaire.* » La seconde particularité de la Fondation FFB porte sur le partenariat qu'elle a noué dès sa création avec l'École supérieure des jeunes dirigeants du bâtiment<sup>3</sup>, qui propose des formations, spécialisées et à la carte, préparant aux fonctions de management d'entreprise et débouchant sur un diplôme de niveau licence. Dans le cadre de leur cursus, les stagiaires de chacune des six promotions annuelles doivent concevoir et mener à bien un projet collec-

2. Champs-Flammarion, 2013.

3. [www.esjdb.com](http://www.esjdb.com).

tif. De fait, leur choix se porte majoritairement sur des actions solidaires de proximité au bénéfice de publics fragilisés, dont ils assurent la coordination et la conduite avec le soutien financier de la fondation. Au-delà de la mise en application des techniques de conduite de projet qui leur seront utiles plus tard, l'ambition est surtout de transmettre aux nouvelles générations de dirigeants les valeurs de générosité et de solidarité de leurs aînés. La troisième particularité est plus anecdotique, mais elle mérite d'être évoquée : elle repose sur la nature de syndicat professionnel de son fondateur<sup>4</sup> et du régime fiscal qui lui est propre. N'ayant pas d'activité économique, la FFB est en effet exonérée de l'impôt sur les sociétés, avec pour conséquence que la subvention qu'elle alloue chaque année à sa fondation ne bénéficie pas du crédit d'impôt de 60 % accordé par l'administration fiscale en matière de dons.

### Un investissement pour la dignité

Tandis que la puissance publique se désengage progressivement de ce qui relève pourtant de sa mission de protection des plus fragiles qu'elle a donc choisi de privatiser, le développement par la société civile d'actions de proximité ne se dément pas. Banque et assurance, services, industrie, transports, distribution, télécommunications, agroalimentaire, produits de luxe : beaucoup de grands secteurs d'activité ont choisi eux aussi d'affirmer leur solidarité en com-

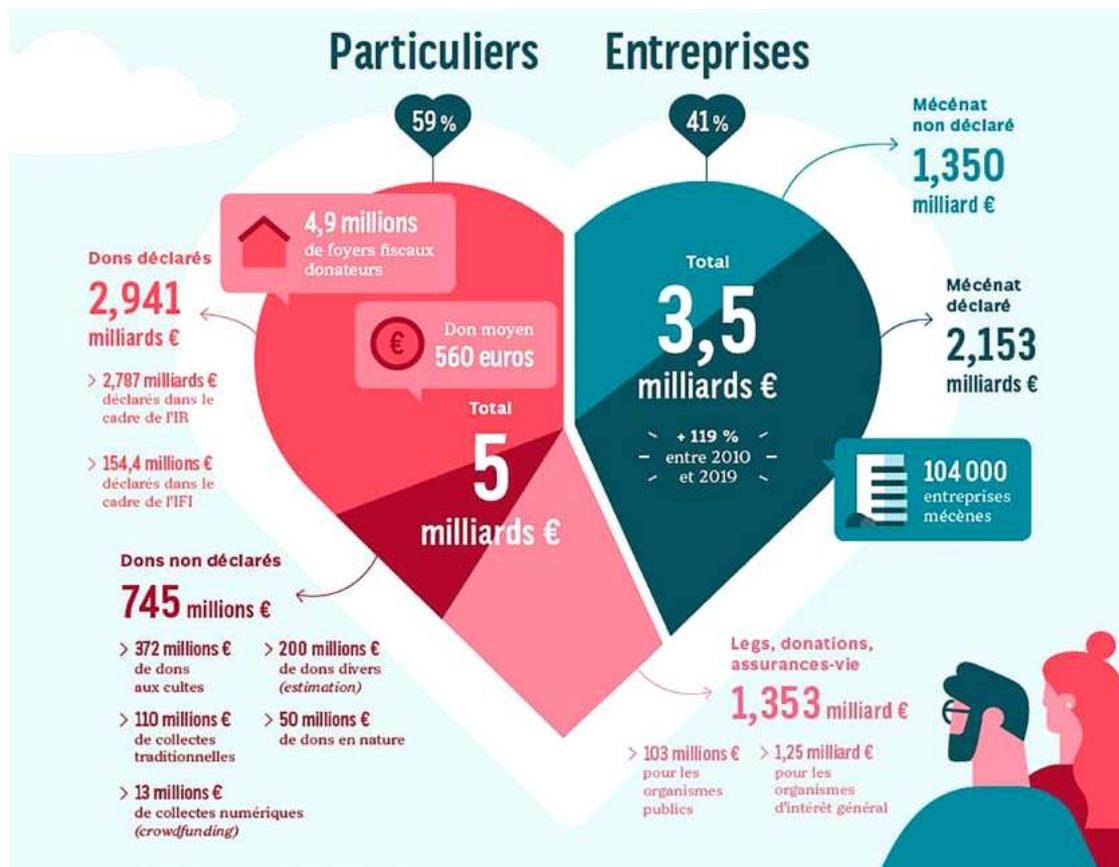
battant une précarité qui n'apparaît pas seulement comme une forme de dysfonctionnement social mais comme la conséquence d'une désaffection pour le souci du bien commun. L'objectif poursuivi par ces fondations n'est pas pour autant, à l'image des œuvres de charité et des sociétés de bienfaisance d'hier, de porter secours, de soulager des misères : il consiste à permettre aux exclus de retrouver toute leur place au sein de la communauté nationale en leur offrant une alternative à la logique de la simple assistance. « *Une main tendue pour un nouveau départ* » est la devise de la Fondation FFB : une main tendue non pour « donner la pièce », mais pour proposer un contrat qui a pour postulat la confiance et pour finalité l'autonomie, grâce au retour vers l'emploi. Ce faisant, on est bien dans une logique entrepreneuriale de prise de risque. Mieux qu'un don sans lendemain, il s'agit d'un investissement dans le potentiel de femmes et d'hommes qui ne demandent assurément qu'une chose : retrouver dignité et estime de soi.

Tout comme la générosité des particuliers, cette mobilisation des entreprises au service de la reconstruction de liens qui sont de nature à la fois sociale, culturelle et territoriale, assume aujourd'hui une fonction déterminante de stabilisation qui en dit plus qu'un long discours sur la résilience de notre « vivre-ensemble ». Même si l'une comme l'autre ont un coût en matière de rentrées fiscales, le bénéfice qu'en tire la collectivité en termes de paix sociale n'a en revanche pas de prix. ●

4. Dans le monde patronal, la FFB reste à ce jour la seule organisation syndicale à avoir créé une fondation, sous égide de la Fondation de France.

# Panorama national des générosités pour 2019

La Fondation de France produit un Panorama national des générosités. Ce panorama dresse un état des lieux complet : dons des particuliers, mécénat des entreprises, dons en nature, legs, etc. Il apporte des précisions sur la générosité exprimée à l'occasion d'événements exceptionnels comme l'incendie de Notre-Dame de Paris. Il s'appuie sur les déclarations fiscales, et sur des estimations pour ce qui ne fait pas l'objet de réductions d'impôts. En 2019, la générosité en France représente 8,5 milliards d'euros, dont 5 milliards des particuliers (60 %) et 3,5 des entreprises (40 %). Sur ces dernières années, alors que le nombre d'individus donateurs baisse, celui des entreprises mécènes augmente significativement.



## THÈMES DES PRÉCÉDENTS NUMÉROS

**N° 1, janvier 2002** : Demain des villes plus sûres? / Bâtiment et risques sanitaires : des remèdes / Temps libre et nouveaux modes de vie • **N° 2, mai 2002** : Investir : la Bourse ou la pierre? / Défense et illustration du patrimoine industriel • **N° 3, novembre 2002** : Seniors : quels enjeux? / L'esthétique, un défi pour le bâtiment • **N° 4, février 2003** : Décentralisation : les clés du dossier / Météo, climat : où va-t-on? • **N° 5, juin 2003** : L'Europe à vingt-cinq / Mécénat et fondations : des partenariats d'intérêt mutuel • **N° 6, novembre 2003** : Le développement durable en débat / L'impact des cycles économiques sur l'activité • **N° 7, janvier 2004** : Se former tout au long de la vie • **N° 8, mai 2004** : Les premiers pas de l'intelligence économique en France / Mieux évaluer et contrôler les politiques publiques • **N° 9, novembre 2004** : Énergie : un risque de pénurie? / Économie : quel devenir pour les entreprises artisanales? • **N° 10, février 2005** : Jusqu'où ira la « judiciarisation » de la société? / La transmission d'entreprise, une affaire de psychologie • **N° 11, juin 2005** : Réformer l'État : pour quoi faire? / La montée de la défiance • **N° 12, novembre 2005** : Internet : prodige ou poison? / Défendre la langue française • **N° 13, février 2006** : Patrimoine bâti : préserver, transformer ou détruire? / Communautés et démocratie : la citoyenneté en question • **N° 14, juin 2006** : La nouvelle donne démographique mondiale / Financement de la protection sociale : quelles solutions? / Les élites sous le feu des critiques • **N° 15, octobre 2006** : Le bâtiment en perspective • **N° 16, février 2007** : Les rouages de l'opinion / Les nouvelles politiques urbaines • **N° 17, juin 2007** : L'élan du secteur des services / L'art comme lien social • **N° 18, novembre 2007** : Logement : comment sortir de la crise? / Le débat d'idées, facteur de progrès pour l'entreprise • **N° 19, février 2008** : Mondialisation : gagnants et perdants / Pouvoirs et contre-pouvoirs : à chacun ses armes • **N° 20, juin 2008** : Les ruptures entre générations / Une politique industrielle nationale est-elle encore nécessaire? • **N° 21, novembre 2008** : Pays émergents et nouveaux équilibres internationaux / Éducation, politique, santé, génétique... : les multiples facettes de la sélection • **N° 22, mars 2009** : Quel nouvel ordre économique, social et financier après la crise? • **N° 23, juillet 2009** : Changement climatique et développement durable • **N° 24, novembre 2009** : Les stratégies marketing de demain / Les normes comptables IFRS en question • **N° 25, février 2010** : Retraites : quelles réformes? • **N° 26, juin 2010** : Le devenir des métropoles / L'éthique retrouvée? • **N° 27, novembre 2010** : Le principe de précaution en accusation? / Immobilier non résidentiel : redémarrage sur fond de dettes • **N° 28, février 2011** : L'Union européenne dans une mauvaise passe? / Les nouvelles frontières du « low cost » • **N° 29, juin 2011** : Le bâtiment : regards, enjeux, défis • **N° 30, novembre 2011** : Les corps intermédiaires en perspective • **N° 31, janvier 2012** : Les débats de la décroissance / L'impact de l'image d'une profession • **Hors-série, mars 2012** : Sommet de l'Immobilier et de la Construction • **N° 32, juin 2012** : Les paradoxes de la Russie / Besoins en logements : éléments d'une controverse • **N° 33, novembre 2012** : Radiographie des classes moyennes • **N° 34, mars 2013** : Les nouvelles formes de proximité / Mieux affecter l'épargne des Français • **Hors-série, juin 2013** : L'immobilier est-il un handicap pour la France? • **N° 35, juin 2013** : Densifier la ville? • **N° 36, novembre 2013** : Place aux jeunes! • **N° 37, mars 2014** : Prix de l'énergie : où va-t-on? / Les architectes français, mal-aimés des maîtres d'ouvrage publics? • **N° 38, juillet 2014** : Criminalité économique : quelles parades? • **N° 39, novembre 2014** : La France peut-elle se réformer? • **N° 40, mars 2015** : Union européenne : les conditions de la croissance • **N° 41, juin 2015** : Maîtriser l'innovation technique • **N° 42, novembre 2015** : Les nouvelles limites du vivant • **N° 43, mars 2016** : Les promesses de l'eau • **N° 44, juin 2016** : Les chantiers du travail • **N° 45, novembre 2016** : Politique de la ville : réussites et échecs • **N° 46, mars 2017** : Politique de la ville : des pistes de progrès • **N° 47, juin 2017** : Les entrepreneurs • **N° 48, novembre 2017** : L'espace français éclaté • **N° 49, mars 2018** : Taxation de l'immobilier : risques et enjeux • **Hors-série, juin 2018** : Paritarisme : vers une indépendance financière? • **N° 50, juillet 2018** : Entreprises : quels modèles demain? • **N° 51, novembre 2018** : La transparence dans la vie économique • **N° 52, mars 2019** : Europe : quelles frontières? • **N° 53, juillet 2019** : La dépendance : problèmes et perspectives • **N° 54, octobre 2019** : Intelligence artificielle • **N° 55, mars 2020** : Le retour du local • **N° 56, juin 2020** : Censure et autocensure • **N° 57, novembre 2020** : Foncier : fondamentaux et idées neuves • **N° 58, mars 2021** : Nouvelles guerres économiques • **N° 59, juin 2021** : Consommation : constances et mutations • **N° 60, novembre 2021** : De nouvelles géographies • **N° 61, mars 2021** : De la démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle

# Mesures de la pauvreté, mesures contre la pauvreté

Juin 2022 • n° 62

## Mesures de la pauvreté : indicateurs et débats

- 6 Dans l'asile de nuit  
• Rosa Luxemburg
- 11 Une histoire de la pauvreté par ses hérauts  
• Axelle Brodiéz-Dolino
- 15 Diversité des définitions, contraste  
des évolutions  
• Julien Damon
- 22 Crise Covid et mesure de la pauvreté  
• Jean-Luc Tavernier
- 27 Chiffrer le mal-logement  
• Jean-Claude Driant
- 32 Précarité et insécurité sociale  
• Nicolas Duvoux
- 36 Pauvreté et immigration  
• Pierre-Yves Cusset
- 42 La pauvreté paradoxale  
• Louis Maurin

## Mesures contre la pauvreté : orientations et évaluations

- 50 Les modèles sociaux face à la pauvreté  
• Maxime Ladaïque et Michael Förster
- 57 Assistance et assistanat  
• Michel Borgetto
- 61 Minima sociaux ou revenu universel ?  
• Marc de Basquiât
- 66 La stratégie nationale de prévention  
et de lutte contre la pauvreté  
• Marine Jeantet
- 71 La stratégie « logement d'abord »  
• Sylvain Mathieu
- 76 Contre la pauvreté, le recours au marché  
• David Ménascé
- 80 Les fondations du BTP contre la précarité  
• Georges Rigaud