

Soirée du 8 décembre 2015

## La pauvreté : pourquoi et pour qui la mesurer ?<sup>1</sup>

### *Synthèse des débats* [\*]

*La mesure de la pauvreté constitue depuis près d'un demi-siècle un moteur puissant de développement des statistiques sociales. Aujourd'hui encore, la « demande sociale » est vive. Pourtant il est légitime de se poser la question de l'utilité d'une production aussi diversifiée. Ne se heurte-t-elle pas désormais à un certain scepticisme ? Il s'agit de tenter d'y répondre en mettant en avant des exemples qui attestent de l'influence des mesures de la pauvreté sur les décideurs publics comme sur l'opinion, mais en acceptant aussi des critiques. En définitive, ne faudrait-il pas également s'interroger d'avantage sur les « cibles » que l'on entend sensibiliser ?*

#### **Invité : Jérôme Vignon**

Président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)<sup>2</sup>, ancien directeur de la protection et de l'intégration sociales à la Commission européenne.

#### **Exposé introductif :**

D'entrée de jeu, l'invité précise qu'il croit à l'utilité du métier de statisticien, dont l'exercice conduit à se poser beaucoup de questions. Son choix de devenir administrateur de l'Insee a été dicté par le désir de contribuer à clarifier le débat public au sein d'une démocratie apaisée par la connaissance.

---

<sup>1</sup> Le thème de la pauvreté a déjà fait l'objet d'un Café de la statistique, le 3 avril 2007. L'invité était Daniel Verger, chef de l'unité Méthodes statistiques de l'Insee. On trouvera le compte rendu de ce Café à l'adresse suivante : <http://www.sfds.asso.fr/ressource.php?fct=ddoc&i=156>

[\*] Tant l'exposé liminaire que le contenu des échanges sont structurés en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, l'identité des intervenants n'était pas toujours connue et l'on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos. Au reste, ceux-ci ont été reconstitués à partir des notes du secrétariat sans reprendre leur formulation détaillée. Pour retracer le débat, les thèmes sont souvent introduits sous forme d'une question : ce qui vient ensuite n'est pas la seule réponse de l'invité, mais l'ensemble des contributions des participants. N.B. : La présente synthèse n'a pu être relue par l'invité.

<sup>2</sup> L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a été créé par la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions (article 153). Cette création répondait à une demande des associations œuvrant dans le champ de la lutte contre les exclusions. Les missions de l'ONPES sont énoncées en annexe 1.

La pauvreté suscite beaucoup d'interrogations, moins sur la qualité des statistiques la concernant que sur les publics auxquels la mesure est destinée. Pourquoi faire des statistiques en matière de pauvreté ? La réponse est claire : le souci de quantifier - né après la guerre et surtout dans les pays anglo-saxons – résultait du désir de restaurer la cohésion sociale au moyen d'un État-providence et d'attester que cet État atteignait les objectifs qu'il se fixait dans ce but. Cette pensée a été beaucoup portée par les chrétiens progressistes. La mesure de la « décohésion sociale », de la pauvreté, s'est faite selon deux modalités :

- une approche monétaire avec la mesure d'une pauvreté relative calculée par rapport au revenu médian : en dessous de 40 %, 50 % ou 60 % de ce revenu, on est réputé pauvre. Dans cette première acception, la macroéconomie est en cause : les pauvres ne le sont pas par leur faute, la politique doit y remédier<sup>3</sup> ; l'Union européenne a adopté ce type d'indicateur mais il n'est pas universel ;

- l'autre approche est non monétaire : on détermine les biens et services dont l'absence constitue un handicap pour participer à la vie sociale. La collectivité doit alors réduire les privations pour éviter les exclusions.

Il s'agit donc de lutter contre les causes de la pauvreté, qui résident dans l'insuffisance du revenu, et contre les effets de la pauvreté, qui se traduisent par la privation de biens et services. Le système statistique s'est développé en liaison étroite avec ce projet politique. Il convient de noter que l'État-providence est né ailleurs et s'est développé plus tôt qu'en France. Les notions de sécurité sociale universelle, d'assurance, de suppression du chômage, étaient considérées comme essentielles pour mettre fin à la pauvreté. Grâce à la solidarité et à l'assurance, on espérait la fin de l'assistance.

Dans un rapport de 1970, Jacques Delors a insisté sur l'utilité de faire émerger des indicateurs sociaux en complément des indicateurs économiques. Le système statistique français s'est ainsi développé un peu en dehors des pratiques de l'OCDE, laquelle était imprégnée du souci de concurrencer avec efficacité le bloc soviétique sur le plan économique. La convergence des outils d'analyse est apparue dans les années 2000, avec l'idée d'une coopération des acteurs économiques, d'une concertation sociale non contraignante reposant sur les indicateurs de Laeken<sup>4</sup>, eux-mêmes établis pour authentifier la sincérité des États dans leur politique de progrès. L'euphorie des concepts et la stimulation des responsables politiques en ont résulté. Vers 2010, toutefois, il est apparu que la démarche purement économique était un échec, d'où un poids accru donné aux indicateurs sociaux avec des objectifs chiffrés à l'horizon 2020. Ce fut un nouvel échec car on n'a pu que constater l'augmentation de la pauvreté. De fait, les objectifs chiffrés sont discrédités depuis 2012. En France, on a alors raisonné plutôt en enveloppes de moyens à mettre en œuvre qu'en objectifs quantifiés.

L'appareil statistique complexe développé autour de la mesure de la pauvreté repose sur des principes remontant aux années 1950 : il s'agit d'aiguillonner les pouvoirs publics pour réduire les inégalités et la pauvreté. Mais cette réduction n'est pas à la mesure des attentes. Point alors une inquiétude sur le risque suivant : les nombreux indicateurs calculés<sup>5</sup> ne seraient-ils que des alibis ?

---

<sup>3</sup> NDR « Grande est notre faute si la misère de nos pauvres découle non pas de lois naturelles, mais de nos institutions » (Charles Darwin, *Le voyage du Beagle*).

<sup>4</sup> Dans le cadre de son mandat pour 2001, le Comité de protection sociale (CPS) a présenté un rapport recommandant une série initiale de dix indicateurs primaires et de huit indicateurs secondaires définis en commun, qui ont été adoptés par le Conseil emploi et affaires sociales du 3 décembre 2001 et soumis au sommet de Laeken-Bruxelles. Ces indicateurs communs serviront pour le suivi des progrès réalisés vers les objectifs communs adoptés à Nice.

<sup>5</sup> On peut citer par exemple les enquêtes sur les revenus fiscaux et sociaux. Elles consistent en un appariement statistique du fichier de l'enquête Emploi en continu (données du 4<sup>e</sup> trimestre de l'année N) avec les fichiers fiscaux (déclarations des revenus) de la direction générale des finances publiques (DGFiP) de l'année N et les données sur les prestations perçues au cours de l'année N collectées auprès de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), de la Caisse nationale de l'assurance vieillesse (CNAV) et de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

Non seulement ils sont nombreux, mais leur élaboration est parfois coûteuse. Cette abondance d'information produite à frais importants ne masquerait-elle pas une impuissance publique ? Ne serait-elle qu'un cache-misère ? En nourrissant les médias – qui en sont friands - d'une foule d'informations, on partagerait en quelque sorte l'anxiété, on apaiserait. Sommes-nous là dans un simple jeu d'accompagnement ? Les statisticiens publics font état de pressions pour avancer la date de publication des indicateurs sur la pauvreté et pouvoir donner l'année N un état des lieux de l'année N-1 au lieu de N-2 actuellement. Un effort majeur est sans doute souhaitable en la matière, mais est-ce que cela stimulera davantage les pouvoirs publics ? En fait, le système d'information donne surtout les moyens de comprendre les mécanismes à l'origine de la pauvreté.

Le rapport annuel du Secours catholique, à distance N-1, se nourrit de milliers d'entretiens individuels et présente de nombreuses analyses thématiques. C'est un beau travail encadré par des statisticiens publics, qui traite entre autres des budgets de référence. Mais les lecteurs du dernier rapport ont posé comme première question : ça sert à quoi ? Et constaté : rien ne change ! D'autres institutions, comme le Secours populaire ou la Fondation Auteuil, produisent aussi des rapports de qualité. Mais l'opacité des indicateurs reste gênante. Même de hauts responsables d'organismes luttant contre la pauvreté et l'exclusion déclarent ne pas toujours les comprendre ! Beaucoup de gens de bonne volonté ne s'y retrouvent pas dans cette abondante production statistique. Ainsi peut-on citer un récent article du Monde (5 novembre 2015), inspiré par le rapport du Secours catholique, comportant trop d'erreurs et d'approximations. Les notions de niveau de vie ou de quantiles sont, assurément, compliquées.

Depuis le début de la crise en 2008, une autre difficulté dans la lutte contre la pauvreté apparaît : dans un contexte de stagnation économique, de croissance du chômage et des inégalités, les enquêtes sur les réactions des Français, qui faisaient apparaître auparavant une étroite corrélation entre le niveau de compassion et celui des indicateurs de pauvreté, montrent qu'avec l'installation durable de la crise cette corrélation se défait (cf. les travaux du Credoc retracés dans sa lettre Consommation et modes de vie). Pourtant, les Français sont très solidaristes et ont donné une approbation sans réserve au RMI et au RSA. Il est clair que le doute monte sur l'efficacité des prestations mises en place en France<sup>6</sup> et la tentation apparaît de réserver ces aides à celles et ceux qui ont cotisé et de les abaisser en cas de prestation non contributive. En fait, le problème du chômage est très lié à celui de la pauvreté et de la grande pauvreté. Les Français sont de plus en plus inquiets du manque d'emplois et seraient de moins en moins portés à la compassion. Cela dit, leur découragement n'empêche pas les mesures de la pauvreté d'avoir eu des effets sur les politiques publiques.

La grande pauvreté, qualifiée par un revenu inférieur à 40 % du revenu mensuel médian (667 €), est confirmée par les constats des associations qui accueillent des gens en grande difficulté (environ 1,2 millions de personnes au total). L'alerte donnée par les indicateurs est donc pertinente.

On sait associer des modèles aux indicateurs et mesurer les effets des minima sociaux sur les situations de pauvreté. Il apparaît ainsi que la protection sociale joue un rôle majeur pour limiter la détresse et protéger ceux qu'elle menace. Ainsi en est-il par exemple de l'allocation-logement ou des prestations sociales. Cela dit, cette protection n'est pas égale dans le temps pour tous les bénéficiaires. Ainsi, pendant la présidence de Nicolas Sarkozy (2007-2012), on a privilégié les allocations-vieillesse et les allocations pour handicapés, ce qui a pesé sur la situation des ménages de jeunes actifs avec enfants. Par ailleurs, les comparaisons internationales ont appris aux Français les caractéristiques de leur régime de lutte contre la pauvreté : la France ne se situe pas dans le meilleur groupe de pays en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté des enfants et plus généralement des personnes de moins de 18 ans. Cela peut surprendre car nous accordons nombre de prestations en nature ou en espèces, mais le marché français du travail est terriblement pénalisant pour les jeunes actifs, plus qu'il ne l'est ailleurs en Europe.

---

<sup>6</sup> La France a la palette de prestations la plus riche en Europe.

**Débat :*****Des indicateurs pas faciles à appréhender***<sup>7</sup>

Plusieurs participants font part de leurs interrogations sur la notion de pauvreté et sur sa mesure. La pauvreté a été abordée par l'invité sous l'angle monétaire et sous celui des biens et services. Est-ce complet, demande une participante ? N'y a-t-il pas d'autres dimensions à prendre en compte, par exemple la densité relationnelle de la personne ou la crise identitaire ressentie par certaines couches sociales ? Et puis, observe une autre personne, la pauvreté n'est pas quelque chose de statique : on peut basculer dans la pauvreté pendant trois mois, ce qui est bien différent d'y être immergé pendant trois ans ou davantage. A quoi s'ajoute que cette plongée peut être plus ou moins profonde, avec des effets d'une tout autre portée. Tout cela est peu étudié semble-t-il.

Un autre participant met en cause le concept même de pauvreté monétaire relative : il faudrait selon lui parler aussi de la dispersion. Exhiber seulement un taux de pauvreté serait pervers à son avis. Gardons constant le revenu total d'une population, dit-il, et augmentons la part des riches au détriment des autres : le revenu moyen ne sera pas modifié mais on aggraverait la situation des pauvres. Imaginons que le revenu médian – et donc le seuil de pauvreté – soit très peu modifié dans cette opération : on peut même se retrouver avec un nombre de pauvres accru si la distribution des revenus au-dessous du revenu médian est devenue plus inégalitaire.

L'invité insiste sur le caractère tout relatif de la notion de pauvreté. Si on situe le seuil de pauvreté monétaire relative à 60 % du niveau de vie médian, cela correspond actuellement à 1000 € par mois en France. Avec une telle somme, on est riche en Lituanie et on ne fait pas partie des personnes aisées au Luxembourg ! Il faut donc se comparer au revenu médian du pays dans lequel on vit avec son environnement économique propre. C'est la société dans laquelle on vit qui détermine les situations individuelles. Si le seuil de pauvreté est multiplié par deux, on est plus pauvre à situation personnelle inchangée ! Un seuil de pauvreté monétaire relative « ancré dans le temps »<sup>8</sup> a donc été proposé mais cette idée a été écartée parce que d'une part elle signait en quelque sorte l'abandon de l'idée que l'inégalité est liée à la pauvreté et d'autre part demeurerait peu compréhensible. L'objectif de Nicolas Sarkozy d'abaisser d'un tiers en cinq ans le taux de pauvreté a été abandonné à cause de cela (et de toute façon cet objectif ne pouvait être atteint). Ces questions sont, au demeurant, hautement sensibles. En 2013, une baisse du nombre de pauvres et du taux de pauvreté à différents seuils (résultant mécaniquement de l'effet de diverses mesures sociales et fiscales) a été annoncée par l'Insee, et ce fut un tollé ! Le communiqué publié par l'ONPES pour commenter ces chiffres de manière détaillée n'était pas lui-même d'une lecture évidente !

(Cf. [https://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Communique\\_ONPES\\_24\\_09\\_2015.pdf](https://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Communique_ONPES_24_09_2015.pdf))

C'est l'occasion pour un participant de noter que la pauvreté relative a été inventée au décours des Trente glorieuses. Si on avait mesuré en 1975 la pauvreté avec les concepts de 1950, elle n'aurait touché que 1 ou 2 % de la population. Avant 1975, la notion non statistique de minimum vital

---

<sup>7</sup> Voir en annexe 2 quelques rappels de définitions.

<sup>8</sup> NDR : L'évolution du niveau des seuils à 60 % ou à 50 % dépend de l'évolution des niveaux de vie médians. L'approche dite « ancrée dans le temps » ferait varier les seuils uniquement en fonction de l'inflation. La pauvreté serait ainsi évaluée en fonction d'un seuil historiquement figé, réestimé en fonction de l'inflation, mais ne tenant pas compte de l'augmentation continue des niveaux de vie résultant de la croissance (dans un contexte non récessif) du PIB en volume.

prévalait, avec l'idée de ne pas laisser quelqu'un sur le bord de la route. Depuis, les concepts ont changé, ainsi que les perceptions individuelles. Si la stagnation économique est durable, je risque de ne plus avoir accès du tout à certains biens tels que le logement et un bon financement pour l'acquérir et de ressentir cela comme une entrée dans la pauvreté même si, par ailleurs, mes conditions de vie sont acceptables. Être pauvre aujourd'hui serait en quelque sorte ne pas accéder aux biens communément disponibles ; ce serait subir une évolution de revenu interdisant de se procurer des biens que les autres peuvent se procurer. Pour apprécier les situations de pauvreté dans cette acception du terme, il faudrait rapprocher l'évolution individuelle de revenu de l'ensemble des évolutions individuelles.

Une participante évoque un article de Stefan Lollivier et Daniel Verger publié en 1997, qui a fait apparaître la notion de pauvreté subjective : « *Sont pauvres ceux qui n'ont pas assez d'argent pour vivre décemment, ou ceux qui sont privés de biens d'usage ordinaire et de consommations de base, ou encore ceux qui témoignent de difficultés pour atteindre ce qui leur semble être un degré minimum d'aisance* ». En combinant ces trois approches et en prenant l'intersection des populations composées des 10 % de ménages les moins bien lotis dans les trois mesures, on obtenait à l'époque 2 % de la population<sup>9</sup>. Il serait intéressant de savoir ce qu'il en est de ces recouvrements aujourd'hui.

Comme beaucoup d'autres travaux de statisticiens, observe l'invité, cet article de 1997 a apporté une contribution enrichissante à la connaissance de la pauvreté. En fait, il faut regarder plusieurs indicateurs pour appréhender convenablement le phénomène de la pauvreté. L'approche par les conditions d'existence est féconde : si 9 items au moins ne sont pas cochés sur les 25 que compte le questionnaire, alors la personne est considérée comme ayant une mauvaise qualité de vie. Pourquoi tous ces seuils ? Faut-il ouvrir la porte à des notions subjectives ? Il existe à ce sujet un document intéressant de Jean-Louis Pan Ké Shon s'interrogeant sur les raisons pour lesquelles l'indicateur de pauvreté en conditions de vie diminue malgré la crise économique<sup>10</sup> ; on peut alléguer une auto adaptation reposant sur le raisonnement suivant : si ça va mal pour beaucoup de gens, alors ce que je ressens comme un manque est normal. Cela illustre toute la difficulté à intégrer les dimensions subjectives dans la mesure. Les seuils de pauvreté ont inévitablement un caractère conventionnel mais sont fixés de manière à obtenir à peu près le même nombre de personnes dans les différentes approches. La pauvreté mesurée en conditions de vie représente environ 25 % des personnes. Au seuil monétaire de 1 000 euros par mois, on a environ 14 % de la population. Entre les deux apparaît un halo recouvrant toutes sortes de situations intermédiaires, à l'image du halo entourant le chômage pris dans son acception la plus rigoureuse.

### ***De l'utilité des indic ateurs***

Un participant note qu'avant les indicateurs des études ont été conduites sur les jeux d'acteurs dans le champ social afin de mieux comprendre les mécanismes à l'œuvre dans l'installation de situations de pauvreté, par exemple en matière de logement des personnes âgées. Un autre opine que depuis 25 ans il y a eu, certes, beaucoup d'études pour comprendre la pauvreté et changer les choses, mais que pourtant les actions entamées pour venir à bout de ce mal social furent autant d'échecs. Au point, ajoute-t-il, qu'on peut se demander s'il ne vaudrait pas mieux désormais étudier les stratégies des gens qui parviennent à s'enrichir !

---

<sup>9</sup> Le quart de la population présentait au moins l'une de ces trois marques de la pauvreté, et seulement 6 % en présentaient deux.

<sup>10</sup> Insee, Document de travail n° F 1502, janvier 2015

Du point de vue de l'invité, les études et l'usage des indicateurs ont l'immense mérite d'aider à mieux comprendre les multiples aspects de la pauvreté. Ainsi du « budget de référence » de l'ONPES, dû notamment aux travaux de Jérôme Accardo et Jean-Louis Lhéritier. Il s'agit d'un panier de biens et services jugés nécessaires pour participer effectivement à la vie sociale, qui a été construit en interrogeant des panels de différentes catégories de Français (répartis par niveau de revenu, par âge, etc.) et en partant de l'idée que chacun est expert de soi-même<sup>11</sup>. Dans les enquêtes, on demandait aux personnes interrogées ce qui leur serait nécessaire pour vivre convenablement de leur point de vue et on en déduisait le budget correspondant. Ce fut une surprise de constater que les niveaux d'appétence étaient très supérieurs au seuil de pauvreté. Par exemple, les personnes de plus de 60 ans souhaitent une pièce supplémentaire à leur logement afin de pouvoir accueillir leurs enfants ou leurs proches. 13 ou 14 % des Français sont sous le seuil de pauvreté à deux déciles et il existe un halo jusqu'au cinquième décile. Les budgets de référence disent que les privations des ménages au quatrième décile sont de même nature que celles du premier et du deuxième déciles, mais moins intenses. Elles portent sur les vacances, les crèches, le désir d'un logement pas trop cher, etc., toutes dimensions qui relèvent de l'offre sociale. Environ 40 % des Français se contraignent, c'est-à-dire que le SMIC ne suffit pas. Ce constat est un progrès de la statistique dû aux statisticiens. Certaines villes, Nantes par exemple, se sont intéressées, à la lumière de ces travaux, à l'orientation de leur offre de services sociaux. Plus largement, les dispositifs de protection sociale ont souvent été inspirés par les mesures effectuées. Il n'est donc pas exact de dire que rien ne marche.

Le propos est par conséquent d'approfondir la connaissance du sujet. Les associations de lutte contre la pauvreté peuvent-elles y contribuer, comme elles l'ont fait dans le passé, demande un participant qui cite un rapport du Conseil national de l'information statistique (Cnis), antérieur à la mise en place du RMI, rédigé par Gérard Théodore et Jean-Louis Faure. A l'époque (1988), 14 associations avaient été réunies et trois constats en avaient découlé : 1- les associations avaient beaucoup de difficultés pour avoir des informations (mais ce n'est plus le cas aujourd'hui) ; 2 - chaque association tenait un discours spécifique sur ses publics (et, du coup, on peut se demander s'il existe aujourd'hui une coordination entre elles) ; 3 - il y avait une distance importante entre les publics des associations et les pauvres des enquêtes officielles. Qu'en est-il de nos jours des personnes se situant entre le seuil de pauvreté et le budget de référence ?

L'invité indique en réponse que les associations luttant contre la pauvreté et l'exclusion sont en relation au sein du collectif « ALERTE »<sup>12</sup>. Elles restent toutefois attachées à leurs singularités pour protéger les subventions dont elles bénéficient. Elles prennent beaucoup de soin pour recueillir la parole des pauvres, comme l'a fait ATD Quart-monde<sup>13</sup> depuis les années cinquante. Elles ont des partenariats avec l'ONPES pour mettre au jour différentes situations, par exemple les morts dans la rue.

---

<sup>11</sup> Cela répond à la question d'une participante qui demandait si les indicateurs résultaient d'analyses effectuées par des spécialistes ou découlaient du recueil sur le terrain de l'expérience des intéressés. On peut évoquer aussi le Baromètre d'opinion de la Drees, qui suit chaque année depuis 2000 l'évolution de l'opinion des Français à l'égard de la santé, de la protection sociale et des inégalités sociales ; il intègre depuis 2014 un module portant sur la cohésion sociale.

<sup>12</sup> « ALERTE » est la marque de communication du collectif d'associations membres de la Commission « Lutte contre la pauvreté et l'exclusion » de l'Uniopss (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux). Les termes « Collectif ALERTE » désignent pour le grand public les associations de cette commission de l'Uniopss. En 1995, le collectif ALERTE a diffusé un Pacte contre la pauvreté et l'exclusion.

<sup>13</sup> ATD : Agir tous pour la dignité

La connaissance de la pauvreté peut passer par bien d'autres canaux et il reste beaucoup à faire. On connaît mal, par exemple, les parcours individuels qui nourrissent chez nous les multiples entrées et sorties de la pauvreté au seuil de 60 %, en relation avec l'existence du RSA. Autre exemple : on ne sait pas bien comment les besoins des personnes en difficulté sont pris en compte ; les soutiens locaux ou familiaux et l'entraide jouent assurément un grand rôle, de même que la dimension relationnelle, mais celle-ci peut-elle être mesurée ? Il existe des enquêtes à ce sujet mais elles sont difficiles à exploiter. Les pauvres ont des relations aussi intenses mais moins fructueuses que les autres personnes.

Un autre domaine mériterait un éclairage : celui du non-recours aux aides, qui touche une fraction importante des bénéficiaires potentiels. Cela intrigue : les prestations seraient-elles mal connues ? Aux yeux d'un participant, une explication tiendrait au fait qu'on observe une évolution dans l'octroi des prestations : certaines sont désormais conditionnées et il faut en quelque sorte justifier qu'on est pauvre ! Ce participant se scandalise qu'un responsable politique comme Laurent Wauquiez aille jusqu'à demander que du travail soit fourni en échange des prestations et il suggère plutôt que le pays mette en place un système de revenus inconditionnels.

On doit s'interroger aussi sur les raisons pour lesquelles le RSA activité, bien conçu en 2009 avec un accompagnement social et un accompagnement professionnel, n'a pas assez bien marché. Cela est sans doute dû à la dégradation du marché du travail mais pas seulement ; il y a aussi parmi les causes le jeu des différents acteurs : les caisses d'allocations familiales, Pôle emploi, etc., chacun avec ses conceptions et ses interprétations. Le conseil général, étouffé par ses problèmes de gestion, n'est pas en mesure de jouer son rôle de chef d'orchestre. De nombreux rapports ont montré cela. Il y a aussi des jeux d'acteurs de la part des pauvres et des travailleurs sociaux, et pas mal d'incompatibilités de perceptions de part et d'autre.

La territorialité des indicateurs est-elle acquise et éclaire-t-elle les choses, demande un participant ? En la matière, répond l'invité, la statistique n'est pas utilisée comme il le faudrait. Certes, on va jusqu'à carroyer finement le territoire pour diffuser diverses statistiques (ainsi, l'Observatoire national des zones urbaines sensibles dispose chaque année de tableaux très fins pour les quartiers sensibles et les quartiers non sensibles dans les grandes agglomérations) qui mériteraient d'être examinées dans les conseils d'agglomération, mais ce n'est jamais fait. En tout cas il n'existe pas de vision globale et de politiques d'intégration des actions fondées sur ces données. A quoi une participante oppose qu'on a fait des choses ici ou là afin de réduire les fractures, notamment en matière de transport. Et elle cite en exemple le troisième tramway de Nantes conçu pour désenclaver le nord de la ville. Tout en reconnaissant que de rares personnalités politiques telles que Michel Dinet<sup>14</sup> ont en effet une vision globale, l'invité observe que la dernière réforme du découpage régional a réduit la question à de la répartition de compétences malgré les très intéressants travaux de l'Observatoire national de l'action sociale (ODAS).

Un géographe note que si la territorialisation des chiffres n'est pas suffisamment prise en compte, la carte peut être un bon outil de communication ; avec elle, il serait plus difficile de noyer le poisson par de la péréquation ignorant les spécificités territoriales. A quoi l'invité fait observer qu'il existe en Île-de-France une mission, la MIPES<sup>15</sup>, qui fait des travaux sur la pauvreté des moins de 18 ans et a présenté des cartes très fines, montrant une situation très diversifiée. Or, on manque de lieux où

<sup>14</sup> Ancien président du conseil général de Meurthe-et-Moselle, mort accidentellement sur la route en mars 2014.

<sup>15</sup> MIPES : Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile-de-France. Créée dans le cadre d'un partenariat Etat-Région, la MIPES est une instance permanente d'information, d'observation et d'échanges qui a pour mission d'informer et d'approfondir la réflexion sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile-de-France.

exploiter cela. On reste dans un dialogue entre techniciens. Il en est de même pour l'observation de l'endettement et des frais bancaires : il n'y a que des experts qui parlent entre eux ! L'expert politique n'est pas atteint faute d'intermédiaire et on tourne ainsi en rond. Pourtant, ces travaux marquent une grande avancée et mériteraient de nourrir un dialogue avec les décideurs politiques et en tout cas des contacts avec les médias, dans la logique des années quatre-vingts qui ont vu la naissance des observatoires régionaux de l'Insee. Cette logique de médiation a conservé toute son actualité.<sup>16</sup>

### *Faut-il désespérer ?*

Comment sortir d'une situation dans laquelle la pauvreté et l'exclusion continuent de sévir ? Un participant observe qu'il y a autour de la pauvreté beaucoup d'affects, beaucoup d'émotion, ce qui ne fait pas nécessairement bon ménage avec la mesure statistique et la politique. Il y a implicitement dans les esprits un refus du restrictif, qui rend insupportable toute dégradation des indicateurs. Dans ce contexte, on est poussé de manière généralisée vers la maximisation des objectifs, qui deviennent du même coup hors d'atteinte. Qu'on songe un instant au niveau d'ambition que représente l'objectif de permettre à chacun de participer pleinement à la vie sociale ! D'ailleurs, intervient de manière provocante un autre participant, soulager la pauvreté n'est-il pas devenu un business pour certains !

L'invité ne croit pas que la multiplicité des mesures de la pauvreté fasse basculer dans les bons sentiments, une victimisation et une compassion stériles qui se déploieraient au détriment de l'efficacité de l'action. Il ne croit pas non plus que les dévoilements apportés par les études et les indicateurs culpabilisent les Français au point d'éteindre leur compassion : les déclarations de Laurent Wauquiez en 2011 contre l'assistanat n'ont-elles pas déclenché un tollé ? Il croit encore moins au business de la pauvreté ! Un tel comportement prouverait qu'on n'est vraiment pas intéressé par le sujet.

Le Français a selon l'invité le bon sens de constater que, certes, la pauvreté est toujours à un niveau trop élevé mais qu'elle est contenue et n'explose pas. Notre système global de prestations, couplé avec notre offre sociale, a des mérites et doit être défendu. Bien sûr, la protection qu'il assure repose sur des deniers publics en grande raréfaction, d'où une inquiétude aggravée par le mauvais état du marché du travail. Mais, globalement, notre société n'est pas excessivement inégalitaire : il y a une relative homogénéité dans les privations puisque, même sans être pauvres, certains ménages estiment être en difficulté. Il est connu que les associations voient dans leur public des gens au-dessus des seuils de pauvreté. La réponse à cela doit être une solidarité renforcée s'exerçant dans les différentes dimensions de la pauvreté, notamment la santé (il y a des pathologies liées à la pauvreté) et le logement (les copropriétés délabrées sont un problème sérieux). Malheureusement, en France, la compassion est considérée comme d'abord une responsabilité de l'État, alors que dans les petits pays la solidarité est plus diffuse.

Il faudrait aux yeux de l'invité mener l'action dans deux directions :

- convaincre les politiques qu'ils ne savent et ne peuvent répondre à court terme au problème de la pauvreté mais qu'ils doivent, avec d'autres acteurs, maintenir à tous les niveaux la solidarité et la

---

<sup>16</sup> Un organisateur des Cafés rappelle à ce propos celui du 14 avril 2015 qui a eu pour thème « Le journalisme de données », dont le compte rendu figure à l'adresse suivante : <http://www.sfds.asso.fr/ressource.php?fct=ddoc&i=2147>



lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Et qu'ils doivent articuler l'économie sociale et solidaire avec l'économie tout court ;

- conforter le principe de l'action sociale, à savoir que ce qui est bon pour les pauvres l'est pour tout le monde. Il faut donner à ceux qui ont le plus besoin et aussi à d'autres. Les minima sociaux ne suffisent pas. Il faut éviter de mettre en place une aide totalement ciblée comme le font certains pays. Le pari est d'orienter l'action sociale vers la recherche d'un bien pour tous. Elle est un filet protecteur au long duquel chacun doit pouvoir se mouvoir.

Il y a des progrès possibles dans notre pays ; les comparaisons internationales le montrent. Les pays européens mieux placés sont les pays scandinaves et plus généralement les pays nordiques. L'Autriche et les Pays-Bas sont caractérisés par une bonne politique de redistribution et un marché du travail qui n'exclut personne. L'Europe centrale et orientale bénéficie en matière sociale de l'héritage bismarckien (cf. la Tchéquie par exemple). Les Italiens sont moins bien lotis avec une redistribution limitée aux seules retraites.

Ces comparaisons ne sauraient s'opérer sur la base d'un seul indicateur, tel le seuil de pauvreté monétaire relative à 60 %. Seule la prise en considération de plusieurs autres indicateurs (accès à l'emploi, durée de la pauvreté, évolution des inégalités, pauvreté en conditions de vie, etc.) permet de rendre compte de situations a priori surprenantes. Il faut veiller aussi à expliciter l'architecture de la protection sociale, aussi importante que son seul volume. L'Union européenne promeut, dans le champ de la comparaison des pratiques sociales, la revue des pairs et les bonnes pratiques, ce qui est une approche très anglo-saxonne, peu prisée en France.

Approuvé par l'invité, un participant souligne l'importance du mode de fonctionnement des sociétés. Il cite en exemple le taux de pauvres parmi les familles monoparentales, supérieur en France à ce qu'il est ailleurs, en raison du mode d'organisation sociale autour de la petite enfance et des problèmes de relations entre acteurs<sup>17</sup>.

Une meilleure efficacité de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale passe par une articulation améliorée du mode de fonctionnement social avec les différents besoins observés, ainsi que par la combinaison de travaux qualitatifs et de données chiffrées.



## **Annexes :**

Annexe 1 : Missions de l'ONPES

Annexe 2 : Rappel de quelques définitions

---

<sup>17</sup> NDR : Voir, en relation avec ce sujet, « *Peut mieux faire ! Pour un renouveau des politiques de l'éducation* », Michel Dollé, éditions Saint-Simon, 2012.

## Annexe 1 : Missions de l'ONPES

**Rassembler** les données relatives aux situations de pauvreté, de précarité et d'exclusion jusqu'alors dispersées, sous-exploitées et difficilement accessibles au public.

**Contribuer** au développement de la connaissance de ces phénomènes, notamment dans des domaines mal couverts par les études et les statistiques existantes.

**Faire réaliser** des travaux d'études, de recherche et d'évaluation en lien étroit avec le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE).

**Diffuser** l'ensemble des informations recueillies sous la forme d'un rapport annuel sur la pauvreté et ses évolutions à destination du Premier ministre, du Parlement et de l'ensemble du public. Six rapports et travaux ont ainsi été publiés (2000, 2001-2002, 2003-2004, 2005-2006, 2007-2008, 2009-2010).

## Annexe 2 : Rappel de quelques définitions

**Taux de pauvreté :** Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus (ou de ménages) dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à un seuil, dénommé seuil de pauvreté (exprimé en euros). L'Insee, comme Eurostat et les autres pays européens, mesure la pauvreté monétaire de manière relative alors que d'autres pays (comme les États-Unis ou l'Australie) ont une approche absolue. Dans l'approche en termes relatifs, le seuil de pauvreté est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. On privilégie en Europe le seuil de 60 % du niveau de vie médian.

**Niveau de vie :** Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (uc). Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage.

Les unités de consommation sont généralement calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée, qui attribue 1 uc au premier adulte du ménage, 0,5 uc aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 uc aux enfants de moins de 14 ans.

**Revenu disponible :** Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité (nets des cotisations sociales), les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs.

**Prestations sociales :** Les prestations sociales (ou transferts sociaux) sont des transferts versés (en espèces ou en nature) à des individus ou à des familles afin de réduire la charge financière que représente la protection contre divers risques. Elles sont associées à six grandes catégories de risques :

- la vieillesse et la survie (pensions de retraite, pensions de réversion, prise en charge de la dépendance) ;
- la santé (prise en charge totale ou partielle de frais liés à la maladie, à l'invalidité, aux accidents du travail et aux maladies professionnelles) ;
- la maternité-famille (prestations familiales : prestations liées à la maternité, allocations familiales, aides pour la garde d'enfants) ;

- la perte d'emploi (indemnisation du chômage) et les difficultés d'insertion ou de réinsertion professionnelle ;
- les difficultés de logement (aides au logement) ;
- la pauvreté et l'exclusion sociale (minima sociaux : revenu minimum d'insertion - [RSA](#), minimum vieillesse, etc.).

**Minima sociaux :** Les minima sociaux visent à assurer un revenu minimal à une personne (ou à sa famille) en situation de précarité. Ce sont des prestations sociales non contributives, c'est-à-dire qu'elles sont versées sans contrepartie de cotisations. Le système français de minima sociaux comporte divers dispositifs dont un spécifique aux départements d'outre-mer. Le RSA, qui vise à lutter contre les exclusions, est un des plus connus.

Les autres allocations visent des publics spécifiques confrontés à un risque de grande pauvreté, par exemple :

- les chômeurs de très longue durée, avec l'allocation de solidarité spécifique (ASS) pour ceux ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage ;
- les personnes handicapées (allocation aux adultes handicapés - AAH) ;
- les personnes âgées (minimum vieillesse).

**Revenu de solidarité active (RSA) :** entré en vigueur le 1er juin 2009 en France métropolitaine, le RSA se substitue au revenu minimum d'insertion (RMI créé en 1988) et à l'allocation parent isolé (API). C'est une allocation qui complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent le niveau d'un revenu garanti. Le revenu garanti est calculé comme la somme :

- d'un montant forfaitaire, qui varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge ;
- d'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer, fixée par décret à 62 %.

Si les ressources initiales du foyer sont inférieures au montant forfaitaire, la différence s'appelle le **RSA socle**. Le complément de revenu d'activité éventuel, égal à 62 % des revenus d'activité, s'appelle le **RSA activité**. Selon le niveau de ressources du foyer par rapport au montant forfaitaire et la présence ou non de revenus d'activité, un foyer peut percevoir une seule composante du RSA ou les deux.