Dans un quartier populaire de Nanterre.

Ferdinando Scianna/Magnum

La pauvreté en France

Protéiforme, la pauvreté touche plusieurs millions de personnes en France. Comment se manifeste-t-elle ? Quelles sont les personnes concernées ? Quelles aides apportent l'État et les associations ?

Julien Damon
Professeur associé
à l'IEP-Paris.

18_23_SHUM313.indd 18 28/02/2019 15:34

Combien de personnes sont concernées ?

Différentes méthodes sont employées pour mesurer la pauvreté. Elles portent principalement sur les ressources monétaires et les conditions de vie.

La méthode la plus classique, en France, traite de la pauvreté à partir d'un seuil monétaire qui est fonction de l'ensemble des niveaux de vie. On dit que la méthode est « relative » puisque la mesure dépend de toutes les situations. Le seuil le plus souvent utilisé est à 60 % du niveau de vie médian, soit en 2016, un peu plus de 1 000 euros par mois. 14 % de la population vivant en France est, de la sorte, comptée comme pauvre, ce qui représente environ 8,5 millions de personnes. Des experts préfèrent des seuils à 50 % ou à 40 % du niveau de vie médian, ceci délimitant une pauvreté plus réduite mais plus intense (1). Avec un seuil à 40 %, le taux de pauvreté est de 4 % et 2 millions de personnes sont pauvres. Avec celui à 50 %, 5 millions de personnes sont pauvres (le taux de pauvreté est à 8 %).

Une autre méthode a trait aux conditions de vie. Avec une liste de biens et services jugés nécessaires (téléviseur, vacances, sanitaires dans l'habitation, etc.), on mesure la proportion des ménages qui ne disposent pas de ces éléments. Les personnes composant ces ménages sont dites pauvres en conditions de vie. En 2016, 12 % des Français sont dans cette situation.

Les experts distinguent également une pauvreté « administrative ». Sont pauvres les personnes qui bénéficient, ou qui devraient bénéficier, des prestations visant à atténuer la pauvreté (principalement les *minima* sociaux de type revenu de solidarité active – RSA). Fin 2016, on compte plus de 4 millions d'allocataires, ce qui représente, avec les conjoints et les enfants, plus de 11 % de la population française.

Une autre approche, encore, consiste à évaluer la pauvreté « absolue ». Pour mesurer la pauvreté dans le monde, les institutions internationales utilisent ainsi un seuil fixe, établi à moins de 2 dollars de pouvoir d'achat par jour. La Banque mondiale et le FMI ne comptent aucun pauvre en France, avec cette mesure d'un total dénuement. Mais des situations de ce type sont tout de même repérables.

Une dernière approche de la pauvreté, appelée pauvreté « ressentie » consiste à demander directement aux gens s'ils se considèrent comme pauvres, ou s'ils considèrent avoir vécu, au cours de leur vie, une telle situation. Les résultats sont généralement édifiants. En 2018, selon un baromètre Ipsos/Secours populaire, plus de la moitié des personnes interrogées estiment être en situation de pauvreté actuellement ou bien avoir déjà connu une telle situation. Elles n'étaient que 30 % en 2009. ■

(1) C'est la position défendue avec des arguments forts par l'Observatoire des inégalités. Voir www.inegalites.fr

La pauvreté diminue-t-elle ?

À partir des années 1970, le taux de pauvreté a baissé, puis s'est stabilisé. Depuis un quart de siècle, environ 14 % de la population française vit sous le seuil conventionnel de pauvreté monétaire. Cependant, plus qu'elle varie statistiquement, la pauvreté change de visage.

Principale mutation : son rajeunissement. Durant les trente glorieuses, les pauvres se comptaient, en premier lieu, parmi les personnes âgées qui n'avaient pas encore accès à des régimes de retraite performants. Aujourd'hui, les pauvres se recensent surtout parmi les jeunes et les enfants, dans des ménages à l'insertion professionnelle instable. Illustration physique des transformations de la pauvreté, l'obésité. Celle-ci affecte particulièrement les enfants des milieux défavorisés. Longtemps, les enfants de condition aisée ont pu présenter de l'embonpoint, tandis que les plus démunis étaient malingres. C'est l'inverse qui prévaut désormais.

Autre transformation majeure : la pauvreté était auparavant plus répandue dans les familles nombreuses (plus de trois enfants). Depuis les années 2000, elle l'est davantage dans les foyers monoparentaux. C'est ce que montrent autant les enquêtes de l'Insee que les fichiers des caisses d'allocations familiales. Géographiquement, la pauvreté s'urbanise et se concentre. Dans les « zones urbaines sensibles », rebaptisées « quartiers prioritaires », les taux de pauvreté sont deux à trois fois plus élevés que dans la population générale.

Autre évolution majeure des profils : de plus en plus d'étrangers. Ceux-ci, pour prendre une source associative, représentaient 42 % des personnes accueillies par le Secours catholique en 2017 alors qu'ils n'étaient que 20 % en 2000.

Un virage essentiel accompagne ces métamorphoses de la pauvreté. Tout au long de l'histoire, le droit a d'abord cherché à protéger la société des conséquences collectives négatives de la présence de pauvres, envisagés comme des nuisibles et des dangers. Depuis la deuxième partie du 20e siècle, et surtout depuis les années 1970, le droit cherche d'abord à protéger les personnes des conséquences individuelles de la pauvreté, envisagée comme une atteinte à la dignité (1).

En matière de politique publique, les changements sont tout aussi notables. La pauvreté ne faisait pas l'objet d'importants débats dans les décennies d'après-guerre. Les thèmes du « quart-monde » ou des « sans-logis » avaient émergé, mais ils n'avaient absolument pas la même importance qu'aujourd'hui dans le débat public. ■

(1) Voir Julien Damon, *L'Exclusion*, Puf, coll. « Que sais-je ? », 2018.

18_23_SHUM313.indd 19 28/02/2019 15:34

RMN/Grand Palais/Archives Alinari

Trois millions d'enfants pauvres

« Les enfants pauvres » : cette expression renvoie traditionnellement à Hugo, Zola, Dickens, pour le passé, ou bien à Calcutta, au Cambodge, aux favelas, pour l'actualité. Le sujet est pourtant devenu thème majeur pour l'action publique en France. Les enfants pauvres sont, d'abord, les enfants vivant dans des familles comptées comme pauvres (sous le seuil de pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian). En ce sens, les enfants pauvres sont des enfants de pauvres. Alors que le taux de pauvreté est en moyenne d'environ 14 %, un enfant sur cinq est dénombré comme pauvre en France, soit près de 3 millions de mineurs. Au-delà des chiffres qui nourrissent maintenant le débat public, il existe des situations extrêmes qui échappent à la statistique générale : plusieurs milliers d'enfants sans-abri ou vivant dans des bidonvilles ; plus de 25 000 mineurs étrangers isolés pris en charge par les pouvoirs publics. ■ J.D.

Que font **les pouvoirs publics ?**

Les politiques de lutte contre la pauvreté ont très longtemps été une prérogative communale. Les villes faisaient ce qu'elles souhaitaient. Dans le projet de Sécurité sociale de l'après-guerre, aide et action sociales (alors encore baptisées « assistance ») sont vouées à disparaître, car le plein-emploi devait être pérenne.

Avec l'avènement d'un chômage de masse, la pauvreté devient un objet de politique publique. À partir des années 1980, l'État s'engage dans le développement de politiques et prestations nationales. Les années 1980-1990 voient ainsi de nombreuses créations, comme le revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988, le droit au logement (en 1990) ou encore la couverture maladie universelle (en 1999).

La problématique de la pauvreté se rapporte aujourd'hui à celles des droits humains fondamentaux (droit à vivre dans la dignité, droit à la citoyenneté). La lutte contre la pauvreté et l'exclusion figure comme une visée prioritaire de l'ensemble des politiques publiques. De nombreuses réformes ont aussi permis de réviser les instruments dans ce sens. Par exemple, le droit au logement, qui n'était qu'une obligation d'organisation institutionnelle des pouvoirs publics, est devenu opposable en 2007. Désormais,

18_23_SHUM313.indd 20 28/02/2019 15:34

la loi oblige l'État à fournir une solution aux familles reconnues comme prioritaires pour bénéficier d'un logement social. De son côté, le RMI est devenu revenu de solidarité active (RSA) en 2008, avec une vocation plus affirmée à inciter les allocataires à reprendre un emploi.

La lutte contre la pauvreté emprunte techniques, prestations, financements à différents pans de la protection sociale : assurance maladie, retraites, politique familiale. En effet, les problèmes de pauvreté sont multidimensionnels (logement, revenus, santé, accès à l'éducation) ; ils ne se résument pas à la faiblesse des ressources monétaires, mais se répercutent sur l'ensemble des conditions de vie. C'est pourquoi, à un contour *stricto sensu* de la lutte contre la pauvreté, incluant principalement le RSA et/ou la prise en charge des SDF, répond un contour *lato sensu* intégrant tous les *minima* sociaux, la politique de l'emploi ou la politique de réduction de la ségrégation urbaine. Plus encore, toute la protection sociale peut être érigée en programme de prévention de la pauvreté. Si l'on retient cette définition large, ce sont, en 2016, plus de 775 milliards d'euros, soit 33 % du PIB qui seraient affectés à ce domaine.

Il faut cependant mieux spécifier ce qu'est la lutte contre la pauvreté au sein de la protection sociale. À l'extrême, on pourrait considérer que n'en relève, en un sens très strict, que la prise en charge, en urgence, par l'État, des SDF et sans-papiers, soit sensiblement plus de 4 milliards d'euros. Entre 4 et 775 milliards, une option raisonnable consiste à rassembler les aides sociales et dispositifs sous conditions de ressources. Sont ainsi réunis les *minima* sociaux (RSA, allocation handicapé, *minimum* vieillesse, etc.), les prestations ciblées sur les ménages pauvres (prime d'activité, aides des collectivités locales), la part des allocations logement et des prestations familiales distribuées aux ménages pauvres.

L'ensemble fait reculer la pauvreté monétaire de dix points, puisqu'elle passe de 24 %, avant redistribution, à 14 %. La France se classe ainsi parmi les pays européens les plus actifs et les plus efficaces dans la lutte contre la pauvreté, même s'il reste encore beaucoup à faire. ■

Quel rôle pour les associations ?

Les œuvres privées, généralement confessionnelles, ont toujours joué un rôle majeur dans la prise en charge de la pauvreté. Le secteur associatif demeure l'un des principaux acteurs des politiques sociales.

Le traitement de la pauvreté ne peut d'ailleurs plus se concevoir en fonction des différences entre bienfaisance privée et assistance publique. La prise en charge des pauvres – de toute nature – se déploie à partir de l'imbrication du secteur public et du secteur privé.

Dans les années 1950 déjà, les associations de prise en charge de la misère travaillaient en collaboration avec les pouvoirs publics. Elles développaient des services en direction des personnes en difficulté.

À partir des années 1970, l'État les a intégrées à ses politiques d'action sociale en formalisant de plus en plus strictement les liens, notamment financiers, établis entre pouvoirs publics et secteur associatif.

Depuis une trentaine d'années, les pouvoirs publics délèguent de plus en plus aux associations la lutte contre la pauvreté, en leur conférant des moyens et des objectifs en la matière. Cette délégation n'est pas à comprendre comme un retrait de l'État, mais, à l'inverse, comme une implication croissante. En effet, les observations et les initiatives associatives sont reprises et intégrées à une action publique dont le principal acteur reste l'État. Ses administrations relaient les orientations des associations qui, en retour, se trouvent plus intégrées aux logiques publiques. Il s'ensuit des mises en compétition des associations par les pouvoirs publics pour participer aux programmes et recevoir les financements.

Trois grands types d'activités associatives peuvent être distingués dans la lutte contre la pauvreté :

● **Une première activité consiste à gérer des services,** qu'il s'agisse d'hébergements, de repas, d'aides juridiques. Ces services sont, le plus souvent, financés par les pouvoirs publics. Les associations intervenant traditionnellement dans le secteur social sont très investies (Secours catholique, Armée du salut, ATD, Emmaüs, le Secours populaire). Certaines, comme les Restos du cœur, reposent très largement sur des bénévoles.

● **Une deuxième activité consiste à mobiliser et à expertiser.** Les associations traditionnelles et certaines institutions spécialisées produisent des données, des analyses et propositions qui visent à faire évoluer les politiques publiques. La fondation Abbé-Pierre, par exemple, est ainsi devenue la référence avec son rapport annuel sur le «mal-logement».

● **Une troisième activité, protestataire, consiste à critiquer et à agir** parfois de façon spectaculaire. Des associations, qui ne souhaitent dépendre ni des subventions ni des pouvoirs publics se donnent pour principale mission de « porter » politiquement la question de la pauvreté, notamment celle des sans-abri. Il y a l'association Droit au logement (Dal) ou les Enfants de Don Quichotte. Cette dernière a organisé, fin 2006, la mobilisation avec des campements de tentes rouges dans Paris. L'action a frappé les esprits et a conduit le gouvernement de l'époque à adopter en précipitation la loi sur le droit au logement opposable (Dalo). ■

18_23_SHUM313.indd 21 28/02/2019 15:34

Les Français entre compréhension et méfiance

Jean-Claude Moschetti/Réa

Chaque année, l'enquête « Conditions de vie et aspirations des Français » du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc) interroge les Français sur leurs représentations de la pauvreté. Ils sont toujours largement majoritaires à considérer que cette situation procède plutôt du manque de chance que du manque d'efforts. Ils estiment que le fait d'être pauvre n'est pas une responsabilité personnelle.

Les Français sont également interrogés sur l'action des pouvoirs publics. Il s'agit de savoir s'ils pensent que, face à la pauvreté, les pouvoirs publics ne font pas assez, font le nécessaire, ou en font trop. En 2017, 33 % des personnes interrogées estiment que les pouvoirs publics font le nécessaire, 48 % disent qu'ils ne font pas assez et seulement 17 % pensent qu'ils en font trop. Mais les enquêtés demandent un contrôle accru des bénéficiaires des prestations sociales et s'inquiètent des éventuels effets pervers de certaines d'entre elles, notamment en termes de désincitation au travail. ■ J.D

Que prévoit le « plan pauvreté » ?

Depuis le milieu des années 1980, de nombreux plans et programmes de lutte contre la pauvreté ont été annoncés et mis en œuvre, à l'échelle nationale. Le plus récent de ces plans a été dévoilé en septembre 2018 par le président de la République. Cette « stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté » a été élaborée sous la houlette d'un délégué interministériel, en concertation notamment avec les collectivités territoriales et le secteur associatif. Ses maîtres mots sont l'accompagnement et la prévention. Il contient de nombreuses mesures et débloque de nouveaux moyens dans quatre directions.

Ce plan vise explicitement à mettre fin à certaines formes de pauvreté (pauvreté extrême, pauvreté des enfants…). C'est ce qu'a très clairement exprimé Emmanuel Macron au moment du lancement de la stratégie en indiquant qu'il fallait *« à hauteur d'une génération, éradiquer la grande pauvreté dans notre pays. »*

La stratégie met explicitement l'accent sur la pauvreté des enfants *(encadré p. 20)*. Il s'agit de lutter contre ces situations indignes et contre la reproduction, entre générations, de la pauvreté. Le principe ne consiste pas à restreindre la lutte contre la pauvreté à la pauvreté infantile, mais bien à en faire une priorité. Elle s'incarne dans des mesures concrètes comme des incitations à ouvrir des places en crèches pour les familles défavorisées, pour permettre aux parents pauvres d'exercer plus facilement une activité professionnelle ou de rechercher un emploi.

Pour simplifier un système devenu passablement complexe et le rendre plus efficace en ce qui concerne le retour à l'emploi, ce plan ouvre le chantier du « revenu universel d'activité ». Celui-ci, dont les contours restent encore à définir, consiste en une fusion des principales prestations de solidarité. RSA, allocations logement, prime d'activité devraient être intégrés au sein d'une allocation sociale unique. Ambitieux, ce volet est pourtant techniquement, politiquement et financièrement très compliqué à organiser. Montant, gestionnaire et objectifs de ces prestations diffèrent historiquement. Les intégrer dans une allocation unique, c'est nécessairement opérer des changements sensibles et produire certes des gagnants, mais aussi des perdants dans la réforme. Enfin, afin de mieux accompagner les personnes en difficulté, un autre chantier est ouvert, celui du « service public

18_23_SHUM313.indd 22 28/02/2019 15:34

de l'insertion ». Là aussi il s'agit de simplifier les services pour les usagers, en améliorant l'organisation du travail social et de l'accompagnement des personnes. Mieux faire coopérer les guichets sociaux est un enjeu fondamental face à la diversité des institutions auxquelles les personnes pauvres peuvent avoir à faire

Présentée comme élément clé d'un tournant vers un « État providence du 21e siècle », cette stratégie se déploie progressivement, en fonction des priorités liées à l'actualité (mouvement des gilets jaunes), des contraintes budgétaires et de l'évolution de l'ensemble des politiques publiques. ■

Pour aller plus loin…

- **Exclusion : vers zéro SDF ?**
  Julien Damon, La Documentation française, 2017.
- **Droit de l'aide et de l'action sociales**
  Michel Borgetto, Robert Lafore, LGDJ, 2018.
- **«Rapport sur la pauvreté en France»**
  Louis Maurin (dir.), Observatoire des inégalités, 2018.

Une priorité, l'accès aux droits sociaux

L'accès aux droits figure explicitement aux premiers rangs des visées des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion depuis la fin des années 1990. Il ne s'agit plus de proclamer des droits mais d'en assurer l'accès effectif, que ce soit en matière de santé, de logement, de revenu ou de scolarité. Le phénomène du non-recours aux droits, sur lequel l'attention est de plus en plus souvent appelée, constitue un sujet majeur de préoccupation, en particulier pour les services publics. Alors même que des besoins sont criants, certains individus et ménages, souvent au cœur de la cible qui a justifié la création d'un droit, n'en bénéficient pas. Pour le RSA, par exemple, environ un tiers de ses allocataires potentiels ne le percevraient pas faute d'en avoir connaissance ou en raison de difficultés administratives dans la gestion de la prestation. Le non-recours s'explique par la méconnaissance des dispositifs et par la complexité des procédures. Les révisions des prestations et de l'accompagnement des allocataires visent à réduire ce non-recours autant que faire se peut. Il en va d'investissements à la fois dans la simplification et l'unification des droits eux-mêmes (c'est le projet de revenu universel d'activité), dans la modernisation des systèmes d'information des organismes gestionnaires, dans l'ajustement des dispositifs d'accompagnement des personnes (c'est le projet de service public de l'insertion). ■ J.D.

Quand commence et finit l'adolescence ? Filles et garçons vivent-ils ce passage de manière différente ? Qu'en est-il de la violence des adolescents ? Et leurs parents, eux, comment vivent-ils cette période ?…

Ce livre donne la parole à des spécialistes de toutes disciplines pour faire le point sur cet âge de la vie complexe mais riche de potentialités.

Avec entre autres, les contributions de :
Alain Braconnier, Nicole Catheline, Monique Dagnaud, Michel Fize, Patrice Huerre, André Iteanu, Daniel Marcelli, Marie Rose Moro, Laurent Mucchielli…

NOUVELLE ÉDITION
revue et augmentée

Mieux comprendre l'adolescence

ISBN : 978-2-36106-533-1
264 pages - 12,70 €

Éditions Sciences Humaines

En librairie ou sur commande :
editions.scienceshumaines.com
ou par téléphone au **03 86 72 07 00**

Revue de psychologie

18_23_SHUM313.indd 23 28/02/2019 15:34