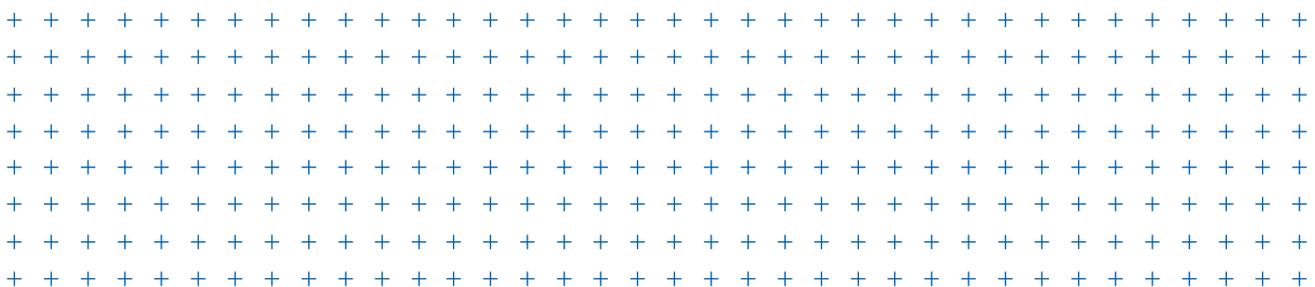




Comprendre les formes de la pauvreté pour mieux cibler les bénéficiaires des programmes inclusifs

Analyse et retour d'expérience
de l'Action Tank Entreprise & Pauvreté



**Action
Tank
Entreprise
& Pauvreté**

**innover
dans la lutte
contre
la pauvreté**

Contexte

Créé en 2010, à l'initiative de Martin Hirsch et d'Emmanuel Faber, l'Action Tank Entreprise & Pauvreté (Action Tank) est un laboratoire d'innovation sociale réunissant entreprises, acteurs publics, associations et monde académique autour d'un objectif commun : contribuer à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion en France. Pour cela, l'Action Tank poursuit trois missions : développer des solutions innovantes, concrètes, économiquement soutenables et déployables à grande échelle, contribuer à la transformation des organisations (entreprises, associations et acteurs publics), et inspirer le passage à l'action. C'est dans le cadre de la première de ces missions que l'Action Tank a accompagné des grandes entreprises du secteur privé dans la conception, l'expérimentation, le déploiement et la diffusion d'offres de biens et services essentiels, adaptées aux ressources et besoins des ménages à bas revenus.



Martin Hirsch
Directeur Général
de l'AP-HP
Ancien
Haut Commissaire
aux Solidarités actives
contre la pauvreté

Emmanuel Faber
Président
Directeur Général
de Danone SA

Ces offres jouent sur trois leviers pour être plus inclusives :

1

la diminution du coût d'acquisition de ces biens et services pour les ménages et / ou plus largement pour la société par une réflexion en coût marginal ou un *re-engineering* de l'offre ;

2

l'accessibilité pour des ménages d'habitude exclus du marché considéré, en levant les freins existants (critères d'accès, conditions de souscription et conditions de paiement, information...);

3

et un renforcement du pouvoir d'agir des ménages (parcours bénéficiaire spécifique, soutien sur les usages du produits...).

Avec des entreprises, des acteurs publics et des associations partenaires, l'Action Tank a ainsi développé une douzaine d'offres inclusives sur des domaines aussi variés que l'accès à la mobilité pour les chercheurs d'emploi, à une alimentation saine pour les enfants de moins de 3 ans, à une offre de logement abordables ou encore à une offre d'assurance habitation, chaque offre étant à un stade de déploiement différent (conception, expérimentation locale, déploiement géographique, institutionnalisation)¹. Ces offres inclusives sont conçues comme des outils complémentaires des aides et dispositifs mis en place par les pouvoirs publics pour lutter contre la pauvreté. Cette complémentarité a été soulignée dans la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté publiée en octobre 2018². Aujourd'hui, à travers ses différents

¹ Pour plus d'information sur ces différents programmes : <http://www.at-entreprise-pauvrete.org/projets/tous-les-projets/>
² A consulter sur : https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_pauvrete_vfhd.pdf

programmes, l'Action Tank a touché plus de 28 000 ménages, et nous comptons en atteindre de milliers d'autres, avec la poursuite du déploiement des programmes.

Comme pour les dispositifs publics d'aide, des critères d'éligibilité (conditions de ressources, indicateurs de fragilités...) conditionnent l'accès aux offres inclusives développées³ ayant atteint au minimum le stade de l'expérimentation. Ces critères ont pour objectif d'assurer que le profil du bénéficiaire de ces offres spécifiques correspond aux profils des ménages ciblés par le programme (ménages ayant des difficultés d'accès à un bien ou à un service dans les conditions normales de marchés), et plus généralement, est effectivement en situation de pauvreté. Les critères sont fixés selon les publics ciblés, l'impact poursuivi et les efforts consentis par les organisations opératrices (en termes de réduction de marges appliquées pour en diminuer le coût et d'élaboration d'offres spécifiques) ou prescriptrices, et enfin ils garantissent l'impact social des programmes. Ces critères d'éligibilité sont ainsi des outils indispensables, mais doivent être utilisés avec prudence et agilité pour ne pas freiner l'efficacité et l'impact de la solution développée.

Dans ce rapport, nous souhaitons fournir à des praticiens des administrations publiques, de collectivités territoriales, d'associations, de grandes et petites entreprises, de collectifs citoyens, de fondations, et d'autres structures encore, en charge de la conception et de la mise en œuvre d'offres ou de dispositifs sociaux et solidaires, des éléments qui puissent aider à trouver un équilibre et arbitrer les questions suivantes : quelle forme de pauvreté doit être ciblée prioritairement ? Quel critère d'éligibilité est le plus pertinent afin de toucher les ménages pauvres ? Ce critère finalement retenu est-il un choix idéal ou un choix par défaut (par manque d'information ou par facilité de prescription) ? Comment appliquer ce critère d'éligibilité pour ne pas ajouter des freins dans la souscription à l'offre et ne pas être confronté au non-recours, que constatent les pouvoirs publics depuis de nombreuses années dans la distribution des prestations sociales ?

Cet éclairage est nourri d'une analyse des définitions multiples de la pauvreté, mais aussi plus largement d'autres concepts ou définitions proches

telles que la précarité ou la fragilité, d'une comparaison des critères utilisés par les acteurs privés, publics et associatifs et d'une formalisation des enseignements tirés de notre expérience dans le développement d'offres inclusives.

³ Offres développées avec nos partenaires : voir la liste complète sur <http://www.at-entreprise-pauvrete.org/projets/tous-les-projets/>

Synthèse

La définition de la pauvreté la plus largement utilisée en France est celle de l'approche monétaire relative : sont considérés comme pauvres les ménages dont le niveau de vie est inférieur à un niveau de vie équivalent au revenu médian pondéré par la taille de la famille. Selon l'Insee, la pauvreté touche 8,8 millions des ménages français (14% des ménages) pour un seuil à 60% du revenus médian mensuel (1 026€) en 2018. Cet indicateur est valorisé pour sa simplicité de collecte et d'utilisation, mais il n'est pas suffisant pour traduire la diversité des situations de pauvreté. De plus, les approches monétaires mesurent difficilement les dimensions dynamiques de la pauvreté (dynamique d'entrée ou de sortie, évolution), pourtant nécessaires pour développer des solutions préventives et durables de réduction de la pauvreté. Les définitions complémentaires de la pauvreté en reste-pour-vivre, en conditions de vie ou multidimensionnelles permettent de décrire avec plus de justesse la diversité des problématiques auxquelles font face les populations en situation de pauvreté.

Selon les définitions retenues par les acteurs institutionnels (Etats, organisations internationales, sphère académique), le nombre de ménages considérés comme pauvres varie, et surtout, peut désigner des populations différentes au sein d'un même pays. Or, les programmes et solutions de lutte contre la pauvreté sont construits à partir des définitions utilisées et des outils d'analyse disponibles. En France, l'utilisation de l'approche monétaire relative explique en partie que la politique française de lutte contre la pauvreté consiste en priorité en la prise de mesures correctives, construite autour des prestations sociales visant à réduire les écarts de revenus entre les ménages les plus pauvres et les ménages plus aisés. Mais cette approche, aussi nécessaire soit-elle, présente certaines limites car elle prend insuffisamment en compte, notamment, l'augmentation régulière des dépenses contraintes pour les ménages bénéficiaires et les phénomènes

de double-peine⁴ de la pauvreté. Elle ne prend pas non plus en compte les dimensions de la pauvreté autres que monétaire.

+ + +

Cette pluralité des définitions de la pauvreté a des implications pratiques sur le ciblage des publics bénéficiaires de programmes de lutte contre la pauvreté, et à terme, sur l'évaluation de l'impact de ces programmes.

Quel que soit le type de pauvreté visé, un programme de lutte contre la pauvreté implique le plus souvent une sélection des bénéficiaires : on cherche en effet à atteindre les ménages qui sont ou qui risquent de se retrouver dans une situation de pauvreté. L'Action Tank, à travers les différents programmes développés et accompagnés, cible différentes formes de pauvreté, mais jamais la pauvreté monétaire relative (en niveau de vie) seule, nos programmes ne visant pas l'augmentation directe des revenus. Nous nous attachons à améliorer le reste-pour-vivre, les conditions de vie, et les capacités des ménages. Néanmoins, afin de sélectionner les bénéficiaires des programmes, nous utilisons aussi des critères d'éligibilité qui s'appuient sur des indicateurs de pauvreté monétaire relative en niveau de vie.

En effet, si les programmes qui visent à adresser des dimensions complexes de la pauvreté (reste-pour-vivre, conditions de vie, capacités) devraient s'adresser directement aux populations considérées comme pauvres selon les définitions et indicateurs adéquats, dans la pratique, l'évaluation de ces dimensions de la pauvreté est complexe. Cela signifie qu'il est difficile de cibler précisément certains publics théoriques pour assurer la diffusion d'un programme de lutte contre la pauvreté, et atteindre les bénéficiaires.

⁴ Cela devient cher d'être pauvre, Martin Hirsch, 2013

Dalsace, F., Vincent, C. E., Berger, J., & Dalens, F. (2012). The Poverty Penalty in France: How the Market Makes Low-Income Populations Poorer. *Field Actions Science Reports. The Journal of Field actions. (Special Issue 4)*.

Afin de cibler un public bénéficiaire, il est donc conseillé d'utiliser des critères d'éligibilité approchant du type de pauvreté visée. Bien souvent, ce sont des outils d'approximation monétaire qui sont utilisés (revenu fiscal, quotient familial des Caisses d'Allocations Familiales). L'utilisation de critères de pauvreté monétaire relative permet de simplifier la diffusion des offres (communication large possible, outils d'automatisation de la vérification...), mais aussi de garantir une vision claire et chiffrée du public visé.

Choisir un ou plusieurs critères d'éligibilité n'est pas anodin. D'abord, le ciblage a un coût, car il nécessite des ressources et des outils, et selon le critère d'éligibilité utilisé, ce coût est plus ou moins conséquent, et représente des coûts récurrents ou des coûts d'investissement. Mais surtout, le critère d'éligibilité a des conséquences sur l'accessibilité de la solution pour un ménage donné. Cibler, et donc sélectionner les bénéficiaires, c'est exclure : c'est tout le paradoxe des offres inclusives, dont la cible est spécifique et s'appuie sur des critères qualitatifs et des représentations statistiques. Nous soulignons ainsi dans ce rapport les avantages et les limites de différents critères d'éligibilité, et leurs effets sur le ciblage « en pratique » des bénéficiaires d'un programme.

En plus de la définition du public visé et des critères d'éligibilité adaptés, la stratégie de ciblage se traduit par un système de validation de l'éligibilité intégré dans le parcours client ou parcours bénéficiaire : c'est-à-dire, le processus par lequel le programme est en contact avec les bénéficiaires, de la première communication pour informer de l'existence du programme à la souscription. La validation est nécessaire pour contrôler l'accès au dispositif, et constitue une étape clé du parcours bénéficiaire. Mal intégrée, la validation de l'éligibilité d'un ménage à un programme peut être un frein, pénaliser l'accessibilité de la solution développée, et restreindre fortement le nombre de ménages bénéficiaires par rapport à la cible potentielle. Dans le cas des offres inclusives développées avec l'Action Tank, ce contrôle est d'autant plus critique que l'entreprise partenaire met en place des dérogations et des conditions financières avantageuses, qui sont réservées à un public spécifique parmi tous les consommateurs avec lesquels l'entreprise est en contact.

+ + +

Vérifier la qualité du ciblage des bénéficiaires (déterminée selon le profil et le volume du public bénéficiaire constaté), corriger de façon itérative celui-ci afin de toucher les ménages ciblés et assurer l'intégration de la validation d'éligibilité dans le parcours bénéficiaire, sont autant d'expertises et de pratiques que l'Action Tank développe et accompagne sur tous ses programmes depuis bientôt dix ans.

Parmi les outils, nous comptons sur le pilotage précis de la stratégie de ciblage, en ajustant les indicateurs utilisés et les modes de distribution des dispositifs en fonction du résultat du suivi d'impact ; et nous recommandons également le développement de parcours d'accès aux offres plus ouverts et variés, ne dépendant pas uniquement d'une évaluation monétaire simple mais s'appuyant plutôt sur des critères pluriels. Le critère d'éligibilité doit avant tout rester un moyen, et non une fin, afin de servir l'ambition d'impact des programmes développés par l'Action Tank : améliorer le reste-pour-vivre, améliorer les conditions de vie et améliorer les capacités et l'autonomie à long terme des bénéficiaires.

L'approche de l'Action Tank, visant à agir sur les conditions de vie et le reste-pour-vivre des ménages, est une des réponses à des situations de pauvreté variées, à l'échelle d'un programme et d'un type de dépenses spécifiques. Mais s'ajoutant aux politiques publiques de transferts fiscaux et sociaux, d'accompagnement et d'orientation, l'approche de l'Action Tank répond à l'enjeu qui est le sien depuis sa création : innover pour lutter contre la pauvreté en s'inscrivant en complémentarité de l'action publique avec l'implication de grandes entreprises et l'expérimentation de nouveaux modèles.

Programmes de l'Action Tank

Tout au long de ce rapport, nous nourrissons nos exemples et nos analyses des programmes co-construits et accompagnés par l'Action Tank depuis 2010.

La discussion proposée dans ce rapport trouve son origine dans les réflexions qui sont au cœur de nos programmes, de la phase de conception jusqu'aux phases de déploiement.

Comment qualifier notre impact sur la réduction de la pauvreté ?
A quel aspect de la pauvreté nous adressons-nous ? Le public que nous atteignons est-il bien celui que nous visions initialement ?

Autant de questions que nous évoquerons dans ce rapport.

Programmes Action Tank	Problème adressé	Description du programme
Optique Solidaire	Renoncement au soin optique, dont le coût est élevé	Accès à des verres progressifs moins chers pour les bénéficiaires de l'Aide à la Complémentaire Santé (programme arrêté)
Logement solidaire	Offre de logement social inadaptée et dont les coûts ne sont pas optimisés	Construction de logements sociaux adaptés à la demande dont la quittance de loyer est réduite durablement, avec Bouygues Habitat Social
Programme Malin	Renoncement à une alimentation infantile de qualité, par manque de moyens et d'information	Amélioration de la qualité nutritionnelle pour les enfants par une offre de conseils et l'accès à des produits de l'alimentation à moindre coût avec Blédina, Seb, Lesieur
Mobilize GRS	Renoncement à une réparation automobile impactant l'accès ou maintien en emploi	Accès à une réparation de qualité abordable en garages Renault
Club Mobilité	Incapacité à acquérir un véhicule neuf, incapacité à se maintenir ou accéder à l'activité économique par manque de moyens de mobilité	Location d'un véhicule neuf Renault à prix abordable ; offre adossée à un micro-crédit Adie ou Parcours Confiance
Coup de Pouce Livebox	Renoncement à l'usage du numérique à la maison, difficulté à se servir de l'outil informatique	Coup de Pouce Livebox : accès à internet à domicile et ordinateur portable reconditionné à moindre coût avec Orange
Assurance MRH	Non-assurance ou sur-assurance (multirisque habitation) du public du logement social	Révision du produit (garanties, capitaux, franchise) permettant de proposer une assurance MRH de qualité et adaptée aux besoins des locataires du bailleur Plaine Commune Habitat, à un coût réduit
Accompagnement du vieillissement à domicile	Fragilité (sociale, physique, ...) des seniors accélérant leur perte d'autonomie	Méthode d'accompagnement préventif via 3 leviers (logement, accès aux services, lien social) permettant de mieux vieillir à domicile, en partenariat avec des collectivités locales et bailleurs sociaux
Rénovation des copropriétés	Dégradation de la gestion des copropriétés dégradées, charges non-maîtrisées, incapacité à lancer des rénovations trop coûteuses	Modèle de financement de rénovation de copropriété dégradée innovant, mêlant rénovation et densification
Sécurité électrique	Logements en insécurité électrique, par méconnaissance ou incapacité à conduire des travaux de mise aux normes	Offre pour l'amélioration de la sécurité électrique du logement de ménages précaires avec Schneider Electric
Logement d'abord	Blocage dans l'accès au logement aboutissant à un maintien à la rue ou en situation d'hébergement précaire	Démarche d'accompagnement de collectivités pour favoriser un accès direct au logement des sans-domicile grâce à la mobilisation de ressources de logement et d'accompagnement adaptées aux besoins
Courte Echelle	Dans de mêmes bassins d'activité, fort taux de chômage et existence de métiers qualifiés en forte tension	Démarche de formation-emploi sur un métier en tension animée par Air Liquide, pour aider ses clients à recruter
L'Appui	Difficulté à gérer son budget, situation financière difficile suite à un accident de vie	Plateforme d'accompagnement budgétaire pour les clients bancaires fragiles de la Banque Postale

SOMMAIRE



Partie 1

Page 11

Comprendre les différentes approches de la pauvreté et ses publics

- Quels indicateurs pour mesurer la pauvreté ?
- Quelles sont les limites de ces indicateurs ?
- Quelle population considérée selon les indicateurs ?
- Comment les politiques publiques de lutte contre la pauvreté peuvent inspirer la réflexion pour les programmes de social business ?

Partie 2

Page 42

Choisir un critère d'éligibilité, outil pratique de l'ambition de lutte contre la pauvreté d'un programme

- Qu'est-ce qu'un critère d'éligibilité ?
- Comment arbitrer l'utilisation d'un critère plutôt qu'un autre pour un même public cible ?
- Quels sont les impacts de ces critères sur la souscription à un programme ?

Partie 3

Page 63

Définir la stratégie de ciblage d'un programme inclusif

- Comment mener une stratégie de ciblage efficace en cohérence avec l'ambition du programme ?
- Comment intégrer le critère d'éligibilité au parcours de souscription ?

► Retrouvez tout au long de ce rapport nos enseignements clés, et tous nos conseils pour une stratégie de ciblage réussie.

Partie 1

Comprendre
les différentes approches
de la pauvreté et ses publics

Partie 1

Comprendre les différentes approches de la pauvreté et ses publics

Identifier les formes de pauvreté : revue des définitions de la pauvreté, pour appréhender une réalité complexe

- Quelles sont les différentes approches de la pauvreté ?
- Quelles sont les populations concernées par les différentes approches de la pauvreté ?
- Quelles sont aujourd'hui les limites de ces définitions de la pauvreté ?

Page 13

Combiner ces multiples définitions : un éclairage sur des populations différentes face à un phénomène multidimensionnel

- Quels recoupements existent entre les populations touchées par les différentes formes de pauvreté, et comment évoluent-ils dans le temps ?
- Quelles nouvelles dimensions de la pauvreté sont aujourd'hui à l'étude ?

Page 29

La pauvreté comme parcours de vie : les trajectoires individuelles vers et hors de la pauvreté

- La pauvreté est-elle plus persistante que transitoire, ou l'inverse ?
- Quels sont les facteurs d'entrée et sortie de la pauvreté ?
- Pourquoi cette « dynamique » de la pauvreté complexifie la mesure de la pauvreté et l'identification des populations touchées ?

Page 32

Développer des stratégies de résorption adaptées à chaque forme de pauvreté : les exemples des politiques publiques « traditionnelles »

- Comment les politiques publiques luttent contre les différentes formes de pauvreté ?
- Quelles limites rencontrent-elles ?

Page 36

Synthèse : Quelles sont les différentes approches de la pauvreté ? Quelles sont aujourd'hui les limites de ces définitions de la pauvreté ?

Page 40

Synthèse : Quels enseignements tirer des comparaisons entre les différentes approches de la pauvreté ?

Page 42



Selon l'étymologie, être « pauvre », c'est vivre de peu. Ainsi, la pauvreté repose sur la comparaison entre les modes de vie d'un individu et ceux considérés comme « normaux » ou « décents » par la société à un moment donné et dans un lieu donné. Elle caractérise les personnes dont le manque de ressources (matérielles, culturelles et sociales) provoque une exclusion de ce mode de vie. L'évaluation quantitative de la pauvreté est donc complexe, compte tenu du caractère multidimensionnel des ressources nécessaires pour avoir un mode de vie décent et des différentes privations que génère la pauvreté.

La mesure de la pauvreté fait l'objet de nombreux travaux depuis le début du 20ème siècle et il existe aujourd'hui

de multiples définitions et méthodes de mesure de la pauvreté. Les principales utilisées aujourd'hui sont les approches absolues, les approches relatives selon les ressources monétaires ou les conditions de vie, les approches subjectives, ou encore les approches multidimensionnelles développées depuis une dizaine d'années.

Il existe six grandes définitions de la pauvreté. Selon la définition de la pauvreté considérée, le public considéré varie : les indicateurs utilisés pour estimer la pauvreté ont une incidence sur l'inclusion ou l'exclusion de certains publics.

Les différentes définitions de la pauvreté

Pauvreté absolue	Pauvreté « relative »		Pauvreté administrative	Pauvreté subjective	Pauvreté multidimensionnelle
	Seuils monétaires	Conditions de vie			
Ressources disponibles inférieures à : un seuil absolu OU la valeur d'un panier de biens considérés comme essentiels	Monétaire simple : % du niveau de vie médian Monétaire complexe : % du reste-pour-vivre médian	Evaluation qualitative à partir d'indicateurs de privation	Eligibilité à des minima sociaux	Part de la population se déclarant pauvre	Evaluation qualitative à partir d'indicateur de capacité (dont quelques indicateurs de privations)
Etats-Unis : seuil défini à partir d'un panier de subsistance alimentaire Monde : 1,90\$US/jour	France : 60% du revenu médian soit 1026 €/UC 13,9% de la population en France	France : 27 indicateurs sur 4 dimensions (contraintes budgétaires, retards de paiement, restriction consommation, difficultés de logement) 11% des ménages en France considérés comme pauvres en 2017 (positif sur plus de 8 indicateurs)	France : 11% de la population en France en intégrant les enfants et conjoints	France : 19,5% de la population se déclarant pauvre en 2015	Allemagne* : 15 indicateurs de capacité sur 6 dimensions (éducation, santé, privation matérielle, vie sociale, emploi) Un individu est pauvre si sa situation correspond à plus d'un tiers des indicateurs

Source : Observatoire des inégalités, Rapport sur la pauvreté en France, 2018

Les différentes approches de la pauvreté ne sont pas un simple exercice théorique : il s'agit d'un point de départ pour l'ensemble des projets conduits au sein de l'Action Tank. Dans le cadre de nos différents programmes inclusifs, en partenariat avec des acteurs privés ou publics, nous adressons la pauvreté selon des éclairages différents : manque d'équipement, nonaccès aux soins, action préventive contre l'isolement et la détérioration de la santé, poids du loyer ou de l'alimentation infantile dans le budget...

Beaucoup de nos programmes ont l'objectif d'améliorer le reste-pour-vivre par la réduction de postes de dépenses spécifiques, en rendant plus accessibles certains biens et

services. Il s'agit notamment des programmes de type social business en partenariat avec des grandes entreprises, comme Coup de Pouce Livebox ou Programme Malin. Mais nos programmes ne se limitent pas à la réduction des dépenses, et adressent plus largement l'amélioration des capacités et des conditions de vie des publics plus fragiles. C'est le cas notamment de programmes qui visent à faciliter l'accès à l'emploi comme Courte Echelle ou d'innovations dans les politiques publiques comme Logement d'abord.

Partie 1

Comprendre les différentes approches de la pauvreté et ses publics

SOCIAL BUSINESS ?

Développé par Muhammad Yunus, prix Nobel de la Paix en 2006, le social business est un concept qui vise à répondre à une problématique sociale dans une démarche entrepreneuriale. L'objectif est d'abord de créer un impact social. D'un point de vue économique, le social business vise l'équilibre du système sans perte ni gain ; les profits générés sont entièrement réinvestis dans l'activité. Cette approche est un type de programme inclusif qui interpelle de plus en plus les grandes entreprises françaises qui développent des initiatives pour mettre des biens et services essentiels à la portée des plus modestes.

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté présentée en septembre 2018 a reconnu la pertinence de ce type de programme pour réduire la pauvreté en France.

Types de pauvreté adressés par les programmes de l'Action Tank

Programmes Action Tank	Pauvreté en conditions de vie	Pauvreté en conditions de vie et multidimensionnelle	Pauvreté monétaire relative en niveau de vie	Pauvreté monétaire en reste-pour-vivre relatif
Optique Solidaire	✓			✓
Logement solidaire	✓			✓
Programme Malin	✓			✓
Mobilize GRS	✓			✓
Club Mobilité	✓			✓
Coup de Pouce Livebox	✓			✓
Assurance MRH	✓			✓
Accompagnement du vieillissement à domicile		✓		
Rénovation des copropriétés		✓		✓
Sécurité électrique		✓		
Logement d'abord		✓		
Courte Echelle		✓		
L'Appui			✓	✓

Au-delà des projets existants, les différentes définitions de la pauvreté interrogent aussi les orientations à prendre pour de nouveaux programmes et pour de futurs sujets à explorer. La pauvreté selon ces différentes définitions ne s'évaluant pas avec la même facilité, et les publics concernés par les différentes approches de la pauvreté ne se recoupant de plus que partiellement, nous verrons à travers ce livre blanc que ces deux enjeux ont une incidence directe dans la stratégie de ciblage de nos programmes, et nous invite aussi à les réinterroger.



Identifier les formes de pauvreté : revue des définitions de la pauvreté, pour appréhender une réalité complexe

Il existe six grandes définitions de la pauvreté, recouvrant chacune un public distinct, et s'appuyant sur des indicateurs propres, quantitatifs ou qualitatifs. Selon la définition retenue, le taux de pauvreté varie, et les populations concernées ne se recoupent qu'en partie.

PAUVRETÉ ABSOLUE

La pauvreté absolue désigne les ménages vivant avec un revenu inférieur au seuil minimal pour couvrir les besoins permettant de mener une vie décente. Cette définition de la pauvreté est utilisée notamment aux États-Unis, au Canada, dans des pays en voie de développement, mais pas en France. Il existe plusieurs méthodes d'évaluation de la pauvreté absolue, soit à partir d'un panier de biens considérés comme indispensables, soit sur la base de conventions nationales à un moment donné.

Aux États-Unis, le principal indicateur de mesure de la pauvreté repose sur une méthode et un calcul datant de 1965. Cette méthode repose sur deux hypothèses :

- un panier de biens alimentaires minimal considéré comme indispensable pour survivre ;
- une part du poste de l'alimentation dans le budget total des ménages estimé à 33%.

Sur la base de ces deux hypothèses, un montant seuil a été calculé en 1965 et celui-ci est actualisé chaque année selon l'inflation : il s'élève aujourd'hui à 880€/mois, ce qui permet d'estimer la part des ménages pauvres dans la population américaine à 13,5% soit 43,1 millions de personnes⁵.

L'Italie fait également partie des pays ayant développé une définition absolue de la pauvreté, mais celle-ci repose, à la différence de la définition américaine, sur une estimation du coût d'un panier alimentaire et non-alimentaire. Selon cette définition, le revenu minimal repose sur 3 composants : un panier alimentaire correspondant à un nombre de calories suffisant pour mener des activités normales, un logement et les usages consi-

dérés comme « normaux » dans celui-ci, et une variable d'ajustement proportionnelle au panier de bien alimentaire et déterminé selon les compositions familiales du ménage pour faire face aux autres dépenses telles que la santé ou l'habillement⁶.

La détermination du seuil dit « de pauvreté extrême » en 1990 illustre l'autre méthode utilisée pour déterminer la pauvreté absolue sur la base de conventions nationales. Ce seuil, utilisé dans les pays en développement par les grandes institutions internationales et notamment la Banque Mondiale, s'élève depuis 2015 à 1,90 dollars par jour en parité de pouvoir d'achat (PPA) de 2011. Il a été déterminé sur la base des travaux d'un groupe de chercheurs indépendants associé à la Banque mondiale. Leur méthode se base sur les seuils nationaux de pauvreté d'un certain nombre de pays parmi les plus pauvres du monde, et les convertit dans une monnaie commune en utilisant des taux de change en parité de pouvoir d'achat (PPA)⁷. Il est apparu que la valeur du seuil national de pauvreté dans les six pays les plus pauvres était d'environ 1 dollar par jour et par personne, et c'est ainsi qu'a été défini le premier seuil international de pauvreté. Ce seuil a depuis été actualisé en 2005 avec un panel plus large de taux de pauvreté de 15 pays et fixé à 1,25 dollars par jour, et est régulièrement réactualisé.

Quelle que soit la méthode utilisée, cette définition de la pauvreté absolue est fortement critiquée car il n'y a pas aujourd'hui de consensus sur le panier de biens à prendre en compte (est-il par exemple plus important de se chauffer ou de payer un abonnement téléphonique ?⁸) et que celui-ci varie dans le temps (entre la France des Trente Glorieuses et de 2020) et selon la géographie (entre la France et le Burkina Faso).

⁵ La définition américaine est soumise à de fortes critiques depuis de nombreuses années compte tenu de l'évolution du poids du poste alimentation dans le budget des ménages (de 30 à 8%), de la nature des dépenses prises en compte (uniquement alimentaires dont le coût peut évoluer dans des directions différentes du coût de la vie en général ou du coût immobilier). Cependant, aucune administration américaine n'a pris l'initiative de revoir cette méthode de calcul car cela impliquerait une forte hausse du taux de pauvreté.

⁶ UNECE, *Guide on Poverty Measurement*, Décembre 2017

⁷ Les taux de change PPA permettent d'accorder une valeur équivalente à une même quantité de biens et services d'un pays à l'autre.

⁸ Pénalité de pauvreté et exclusion sociale, E. Delacroix, in *L'Etat du management* 2019, 2019.

Partie 1

Comprendre les différentes approches de la pauvreté et ses publics

PAUVRETÉ MONÉTAIRE RELATIVE ET RESTE-POUR-VIVRE RELATIF

La pauvreté monétaire relative et le reste-pour-vivre relatif comparent la situation budgétaire d'un ménage (revenus seulement ou revenus déduits de certaines dépenses) à une valeur de seuil calculée par rapport à la médiane.

PAUVRETÉ MONÉTAIRE RELATIVE

La pauvreté monétaire relative désigne les ménages dont le niveau de vie est inférieur à un niveau de vie équivalent au revenu médian pondéré par un coefficient qui peut varier d'un pays à l'autre. Le coefficient ou seuil utilisé en France depuis 2008 est celui de 60% du revenu médian mensuel (soit 1065€ en 2018).

Selon cette définition, 14,7% de la population française était pauvre en 2018 soit 9,3 millions de personnes, en hausse de 0,6% par rapport à 2017. Depuis 1970, ce taux a globalement diminué de son niveau le plus haut de 17,9% en 1970 à son niveau le plus bas en 2004 à 12,8%.

On observe que le taux de pauvreté monétaire relative (seuil à 60%) en France n'est pas réparti de manière homogène dans la population mais varie notamment selon 3 critères sociodémographiques principaux^{9,10} :

- l'âge de la personne de référence du ménage : le taux de pauvreté décroît avec l'âge. Ainsi, en 2015, 25,7% des moins de 30 ans vivaient sous le seuil de pauvreté, contre 7,4% des 65 ans ou plus.
- la situation vis-à-vis de l'emploi : le taux de pauvreté croît avec le degré de précarité de l'emploi. Les personnes au chômage sont particulièrement affectées

(38,3 %). Chez les inactifs de 18 ans ou plus, le taux de pauvreté des retraités est à un niveau faible (7,4%) tandis que celui des autres inactifs (dont les étudiants) atteint 31,1%. Parmi les actifs occupés, les indépendants sont bien plus pauvres (17,5%) que les salariés (6,4%). Le taux de pauvreté des enfants de moins de 18 ans reste à un niveau élevé (19,8%).

- la composition familiale : les familles monoparentales sont les plus exposées à la pauvreté. En 2016, 34,8% d'entre elles étaient considérées comme pauvres. Viennent ensuite les familles nombreuses (23,9 % pour les couples avec au moins trois enfants) et les personnes seules (19,5 %), alors que les couples ayant un ou deux enfants (8,6 % environ) ou sans enfant (5,3 %) sont moins représentés.

La pauvreté monétaire relative dépend de l'âge de la personne de référence, de la situation d'emploi, et de la composition familiale du ménage.

Taux de pauvreté en France selon le seuil monétaire relatif retenu en 2018

Seuil en % du revenu médian	Seuil en €/mois	Nombre de personnes	Taux en % de la population
40%	684 €	2,2 millions	3,5%
50%	855 €	5,0 millions	8,0%
60%	1026 €	8,8 millions	14,0%

Source : Observatoire des inégalités, Rapport sur la pauvreté en France, 2018

⁹ Insee Références 2018, Inégalités de niveau de vie et pauvreté en 2015 et sur longue période
¹⁰ Insee Première n°1710, Les niveaux de vie en 2016, septembre 2018



Taux de pauvreté (seuil à 50% du niveau de vie médian) selon la composition familiale en France en 2018

Type de ménage	Nombre de foyers en milliers	Taux en %	Taux en % de la population pauvre
Personnes seules	948	9,6	18,9
Familles monoparentales	1237	19	24,6
Couples sans enfants	437	3	8,7
Couples avec enfants	2109	7,3	42
Autres	290	11,7	5,8
Moyenne	5020	8	100

Source : Observatoire des inégalités, Rapport sur la pauvreté en France, 2018

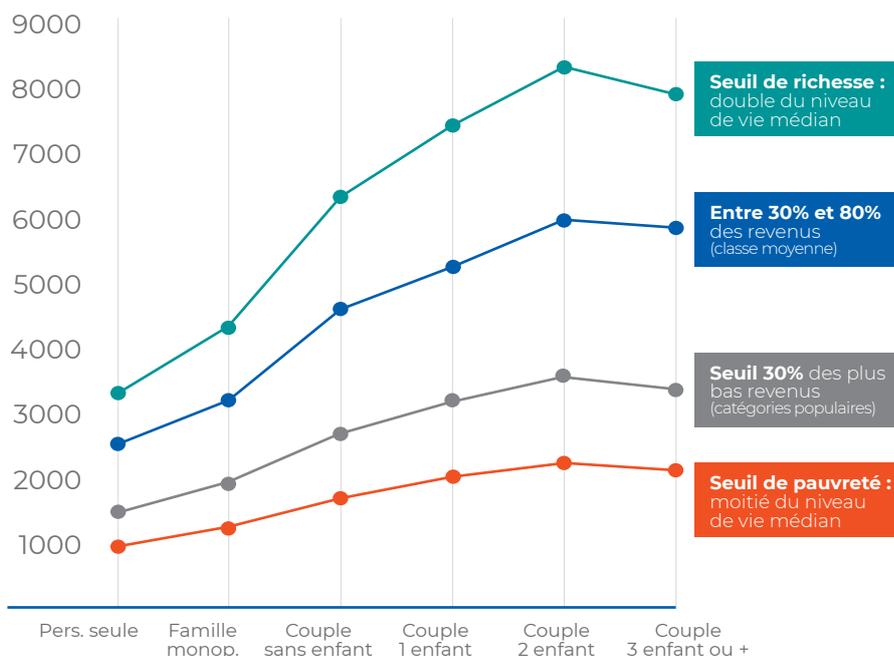
De plus, de nombreuses questions méthodologiques se posent autour de la définition monétaire relative :

Quel coefficient ou seuil appliquer au revenu médian pour calculer le nombre de personnes pauvres ?

Ce seuil de 40%, 50%, ou 60% fait aujourd'hui débat puisqu'il a un impact considérable sur le nombre de personnes considérées comme étant en situation de pauvreté : ainsi, le simple choix d'un seuil de pauvreté à 50 % ou

à 60 % fait passer de 5 à 8,8 millions le nombre de personnes pauvres en France. En France, l'Insee a adopté le seuil de 60% en 2008, en s'alignant sur la définition européenne, plus large que la définition utilisée auparavant de 50%. L'Observatoire des inégalités et l'OCDE préconisent d'utiliser le seuil à 50% car selon eux, une définition de 60% prend en compte des situations sociales très hétérogènes, qui incluent des ménages que l'on pourrait qualifier de « très modestes » mais qui ne relèveraient pas de la pauvreté.

Revenu disponible selon le type de ménage (en euros mensuels)



Source : observationsociete.fr (Compas) – Calculs du Centre d'Observation de la société d'après Insee, données 2017 après impôts et prestations sociales. Le graphique original est accessible à l'adresse : <http://www.observationsociete.fr/categorie-sociales/donneesgenerales/fiches-pauvres-moyens.html>

11 Insee : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1802>

Comment comparer les niveaux de vie de familles dont les compositions familiales sont différentes ?

La distribution des revenus étant très différente selon les compositions familiales, le taux de pauvreté varie fortement en fonction des compositions familiales. Ainsi, celui-ci varie entre 3% pour les couples sans enfants et 19% pour les familles monoparentales (seuil à 50%). La principale méthode utilisée consiste à ramener le revenu de vie de chaque ménage sur une échelle d'unités de consommation.

Les unités de consommation sont un système de pondération attribuant un coefficient à chaque membre du ménage et permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différentes¹¹. En effet, pour comparer le niveau de vie des ménages, on ne peut s'en tenir à la consommation par personne : les besoins d'un ménage ne s'accroissent pas en

Partie 1

Comprendre les différentes approches de la pauvreté et ses publics

stricte proportion de sa taille. Lorsque plusieurs personnes vivent ensemble, il n'est pas nécessaire de multiplier tous les biens de consommation (en particulier, les biens de consommation durables) par le nombre de personnes pour garder le même niveau de vie.

La définition des unités de consommation (échelle des unités) a fait l'objet de nombreux travaux :

- une échelle dite d'Oxford est utilisée depuis les années 50 et a été recommandée par l'OCDE à partir de 1982 : elle reste utilisée par certains acteurs sociaux en France notamment des bailleurs sociaux ;
- une échelle dite « OCDE modifiée » développée par Eurostat a progressivement remplacé l'échelle d'Oxford dans les années 90, afin de mieux refléter le poids d'une per-

sonne à charge supplémentaire : c'est encore la méthode principalement utilisée en France et celle recommandée par l'Insee ;

- une échelle dite « square root of N » a été développée dans les années 90 par l'OCDE sur la base d'une revue empirique des études sur ce sujet afin de simplifier les modalités de calcul (il n'est pas nécessaire de connaître l'âge des personnes à charge au sein du ménage) : cette méthode est désormais recommandée par l'OCDE mais n'est pas utilisée par les acteurs sociaux en France à notre connaissance.

Unités de consommation selon composition du ménage pour 3 approches principales

	Approche considérée		
	Oxford ou OCDE	"OCDE-modifiée"	"Square root of N"
Personne seule	1	1	1
Couple	1,7	1,5	1,41
Enfant à charge de moins de 14 ans	0,5	0,3	0,32
Personne à charge de plus de 14 ans	0,7	0,5	

Source : H. Martin, Calculer le niveau de vie d'un ménage : une ou plusieurs échelles d'équivalence ?, Economie et statistique, 2017

Il est communément admis qu'il n'existe pas de méthode d'équivalence robuste et que ce sujet nécessite davantage de travaux de recherche¹². En effet, la méthode des unités de consommation est critiquée pour sa dimension universelle : or, le coût supplémentaire d'une personne à charge au sein d'un ménage dépend des budgets et coûts de la vie au sein de chaque pays. Selon la Social Metrics Commission qui s'est autosaisi de la définition de la pauvreté au Royaume-Uni en 2016, l'échelle « OCDE-modifiée » sous-estime probablement les besoins des enfants, ne fait pas suffisamment de différences de besoins en fonction de l'âge des enfants, surestime les besoins des retraités et sous-estime les besoins des familles monoparentales¹³.

Une autre solution, utilisée par l'Observatoire des inégalités en France, consiste à construire des seuils de pauvreté par composition familiale, ce qui revient à renoncer à des comparaisons entre ménages de différentes compositions familiales. Cette méthode n'est pas plus satisfaisante que la méthode des unités de consommation car elle implique que, comme le revenu des familles monoparentales est

plus faible que celui des couples avec deux enfants, le seuil de pauvreté serait moins élevé pour les familles monoparentales. Autrement dit, il faut moins de ressources aux familles monoparentales qu'aux couples avec deux enfants pour « sortir » de la pauvreté alors qu'il est couramment admis que leurs besoins sont pourtant plus importants.

¹² Social Metrics Commission, A new measure of poverty for the UK, septembre 2018.

¹³ Social Metrics Commission, A new measure of poverty for the UK, septembre 2018.



Comment prendre en compte les ménages pauvres qui ne sont pas recensés dans les bases fiscales ?

Le calcul du taux de pauvreté et du nombre de personnes en situation de pauvreté étant calculé sur la base des fichiers fiscaux, l'Observatoire des inégalités estime que la pauvreté monétaire ne prend pas en compte environ 1 million de ménages pourtant confrontés à cette condition : les pauvres parmi les pauvres, éloignés de tout système d'enregistrement statistique vivant dans la plus grande misère, dans des bidonvilles, des squats ou à la rue, les personnes qui vivent grâce au soutien familial, ceux qui sont hébergés en collectivité (maisons de retraite, foyers de travailleurs migrants...), ou encore les ménages étudiants¹⁴.

Quelle représentativité de la distribution des revenus ?

Au-delà de ces questions méthodologiques, la définition monétaire relative est questionnée par sa construction même. Cette mesure rend compte de la part de la population qui se situe en bas de la hiérarchie des revenus et dont les revenus s'écartent fortement du revenu médian (celui-ci servant de point de référence). Certains estiment donc qu'elle ne mesurerait pas à proprement parler la pauvreté, mais serait plutôt une sorte d'indicateur des inégalités de revenu « par le bas ».

Le taux de pauvreté augmente si les revenus en bas de la hiérarchie des revenus augmentent moins rapidement que ceux de la population dans son ensemble.

En effet, le taux de pauvreté augmente si les revenus en bas de la hiérarchie des revenus augmentent moins rapidement que ceux de la population dans son ensemble. Dans ce dernier cas, l'augmentation de la pauvreté se traduit également par une amélioration des conditions de vie de l'ensemble des ménages pauvres, ce qui peut paraître paradoxal pour un indicateur de pauvreté¹⁵. Un exemple particulièrement parlant de la pauvreté monétaire relative comme indicateur d'inégalités sociales est la crise grecque. Entre 2008 et 2014, le seuil de pauvreté a diminué de 35% en passant de 575 à 376€. Comme l'ensemble de la population s'est appauvri, le taux de pauvreté monétaire relatif est cependant resté quasiment constant passant de 19,7% à 21,4%. Cela a poussé certains économistes à mesurer un taux de pauvreté ancré dans le temps. Selon cette méthode, on approche la pauvreté à partir d'un seuil fixé une année donnée puis ensuite corrigé de l'évolution de l'indice des prix. Appliquée au cas de la Grèce, en retenant comme année de référence 2008, le taux de pauvreté serait passé à 48% en 2014 ! Cet indicateur a les défauts de ses avantages : dans un contexte de croissance écono-

mique, le taux de pauvreté diminue, indépendamment des actions déployées ou non et de l'évolution des niveaux de vie et des revenus. C'est notamment pourquoi cet indicateur, suivi en France dans le cadre du plan de réduction de la pauvreté 2007-2012, a suscité de nombreuses critiques et n'a pas remplacé le seuil de pauvreté monétaire relatif à 60%.

Un exemple particulièrement parlant de la pauvreté monétaire relative comme indicateur d'inégalités sociales est la crise grecque.

La pauvreté monétaire relative détermine un seuil de revenu maximum au-delà duquel les ménages ne sont plus considérés comme pauvres mais qui n'est pas représentatif du revenu des ménages pauvres. Le taux de pauvreté ne reflète pas la distribution des revenus des ménages pauvres ; c'est pourquoi l'Insee accompagne la publication du taux de pauvreté monétaire relatif par la publication de l'intensité de la pauvreté, qui mesure l'écart entre le seuil de pauvreté et le revenu médian des personnes vivant sous le seuil de pauvreté monétaire, rapporté au seuil de pauvreté. Plus ce chiffre est important, plus le revenu médian de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. Ainsi, en 2017, la moitié des personnes pauvres a un niveau de vie inférieur à 837 euros par mois, ce qui est inférieur de 19,6 % au seuil de pauvreté.

Enfin, dans le prolongement de la critique de la pauvreté monétaire relative comme indicateur d'inégalités sociales, cette définition est critiquée car elle ne prend pas en compte les dépenses des ménages. Par exemple, un ménage peut très bien disposer d'un niveau de vie « réel » bien inférieur à son niveau de vie (ressources) en raison de mensualités importantes de remboursement ou d'autres dépenses contraintes, contractées à un moment où le ménage avait des revenus plus élevés ; ou au contraire, disposer d'un niveau de vie « réel » supérieur à son niveau de vie d'après ses ressources déclarées dans le cas d'un ménage actif au sein de l'économie informelle.

¹⁴ Observatoire des inégalités, Rapport sur la pauvreté en France, 2018

¹⁵ Afin que le seuil de pauvreté suive les modifications à moyen terme du revenu médian dans un pays et non les évolutions conjoncturelles de celui-ci, la Social Metrics Commission au Royaume-Uni a recommandé de calculer le taux de pauvreté sur la base d'une moyenne triennale du revenu médian. Social Metrics Commission, A new measure of poverty for the UK, septembre 2018.

Partie 1

Comprendre les différentes approches de la pauvreté et ses publics

PAUVRETÉ EN RESTE-POUR-VIVRE RELATIF

Les limites de la définition de la pauvreté monétaire relative ont amené les économistes à calculer un reste-pour-vivre qui consiste à déduire des ressources disponibles un périmètre de dépenses déterminé, qui doit bien entendu être rapporté au nombre d'adultes et d'enfants composant le ménage (en utilisant par exemple le système des unités de consommation). Calculé par mois, par semaine ou par jour, ce « reste-pour-vivre » permet d'identifier les marges de manœuvre réelles des ménages pour effectuer librement des choix de consommation ou d'épargne. Cette approche paraît notamment justifiée au regard de la forte instabilité des ressources alors que la part des dépenses contraintes dans le budget est de plus en plus élevée.

Les ressources comprennent les salaires, pensions, allocations de chômage et autres prestations sociales. Les ressources exceptionnelles (non régulières) ne sont généralement pas prises en compte dans ce calcul en France. Le principal enjeu dans le calcul du reste-pour-vivre réside dans la difficulté de convenir du périmètre des dépenses. Le choix dépend des objectifs poursuivis :

- analyser les difficultés financières des ménages, en fonction de leurs choix de vie et de consommation : plus le périmètre de dépenses retenu est large, plus la vision que l'on peut avoir de la situation financière du ménage à la fin de chaque mois est précise ;
- analyser les dépenses en fonction de leur dimension contrainte ou non : cela permet d'appréhender quelle est la part du budget du ménage qui peut réellement faire l'objet d'arbitrages.

Dépenses pré-engagées

Depuis 2008, l'Insee calcule le revenu arbitral, défini comme ce qu'il reste du revenu disponible une fois déduites les dépenses pré-engagées, c'est-à-dire les dépenses difficilement renégociables à court terme car encadrées dans un contrat ou un abonnement, survenant à échéances régulières et d'un montant fixe. Il s'agit par exemple des loyers, de l'assurance, ou encore des abonnements de télécommunications. Les dépenses qui ne sont pas pré-engagées relèvent soit des dépenses « nécessaires » pour la survie ou le travail des ménages comme l'alimentation, ou la mobilité, soit des dépenses « libérées » comme les vacances, la culture, les loisirs, l'épargne.

Les dépenses pré-engagées représentent 60% des dépenses des ménages pauvres.

La part des dépenses pré-engagées dans le revenu des ménages a fortement augmenté entre 1960 et 2017 en passant de 12% à 29%, selon l'Insee. Cette part est corrélée au revenu des ménages : les dépenses pré-engagées représentent 60% des dépenses des ménages pauvres selon la définition de pauvreté monétaire relative à 60%, alors qu'elles ne représentent que 23% des dépenses des ménages aisés (revenus supérieurs au 3ème quartile de revenus).



Le poids du logement

C'est évidemment le logement qui pèse le plus dans les dépenses pré-engagées (loyers, charges, et remboursements de prêts immobiliers) : il représente en moyenne 19% des dépenses pour l'ensemble de la population, mais 44% pour ménages pauvres contre 16% pour les ménages aisés. Les ménages dont le taux de dépenses pré-engagées dans le revenu est élevé sont plus souvent locataires dans le parc social et dans le parc privé que propriétaires (42% et 40% contre 8%), plus jeunes (38% pour les 15 à 29 ans contre 26% pour les plus de 60 ans), plus souvent des ménages isolés avec ou sans enfants que des couples (40% et 36% contre 24%).

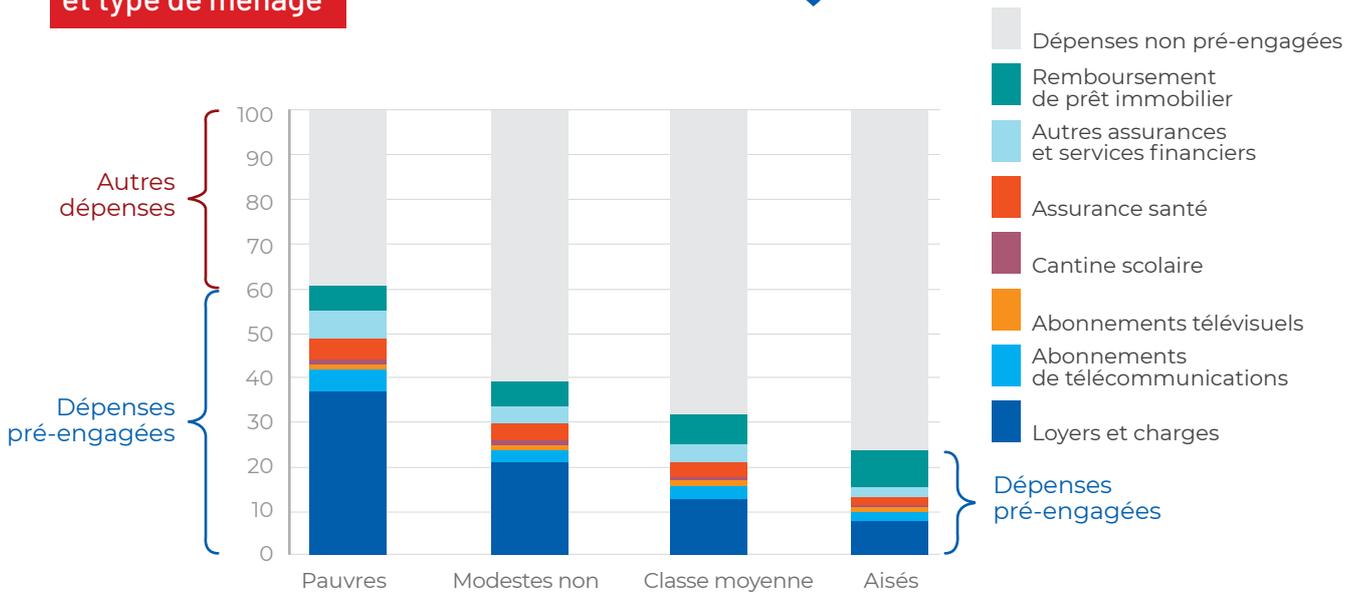
L'Insee s'est par ailleurs appuyé sur le revenu arbitral pour définir un taux de pauvreté après dépenses pré-engagées. Il calcule la part des personnes dont le revenu arbitral par unité de consommation est inférieur à 60 % du niveau de vie arbitral médian soit 340 euros par mois et par unité de consommation, et s'établit à 23 % de

la population française. Ce taux est largement supérieur au taux de pauvreté monétaire relative de la population française de 14%, ce qui s'explique par le poids des dépenses pré-engagées dans le revenu disponible décroissant avec le niveau de vie¹⁶.

¹⁶ En plus des dépenses pré-engagées, la prise en compte d'autres dépenses nécessaires comme les dépenses alimentaires, résulte en une hausse du taux de pauvreté qui atteint alors 27%. DREES Etudes et Résultats n°1055, Des inégalités de niveau de vie plus marquées une fois les dépenses pré-engagées prises en compte, mars 2018



Part du revenu disponible en % par type de dépenses, et type de ménage



Source : « Des inégalités de niveau de vie plus marquées une fois les dépenses pré-engagées prises en compte », DREES, Etudes & Résultats, Numéro 105, Mars 2018

Dépenses contraintes

Différents rapports et analyses statistiques s'opposent en France sur la définition du périmètre réellement arbitral (rapport Quinet, Insee, CNLE...). Les dépenses de communication téléphonique par carte prépayée qui ne dépendent pas d'un abonnement téléphonique mais qui couvrent le même besoin ne sont pas des dépenses pré-engagées. Les mensualités de crédit (à la consommation ou immobilier), remboursées dans le cadre d'un contrat difficilement renégociable à court terme, ne sont pourtant pas prises en compte par l'Insee dans les dépenses pré-engagées, car elles ne sont pas assimilées à des dépenses de consommation mais considérées comme des investissements, conformément aux règles de la comptabilité nationale. Les frais de transport, même sous forme d'abonnement, ne sont pas inclus dans cette liste.

Le CNLE (Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale)¹⁷ a préconisé une liste de dépenses contraintes qui dépasse le périmètre des dépenses pré-engagées à prendre en compte dans le calcul du reste-pour-vivre¹⁸. Ces dépenses ne sont pas intégrées au périmètre défini par l'Insee car elles sont susceptibles d'ajustements (montants variables, privations « possibles » même si cela n'est pas souhaitable). Ces dépenses sont : les impôts, taxes et redevances ; les frais liés à la santé (reste à charge) ; les frais liés à l'éducation (garderie, études, modes de garde...); le transport (abonnements, tickets, carburant...); les produits et services bancaires (cotisations mensuelles, remboursement des crédits immobiliers et des crédits à la consommation) ; la pension alimentaire à verser.

¹⁷ Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence, analyse établie autour du concept de « reste-pour-vivre », CNLE, juin 2012

¹⁸ A noter que le périmètre des ressources pris en compte par le CNLE diffère de celui retenu par l'Insee. DREES Etudes et Résultats n°1055, Des inégalités de niveau de vie plus marquées une fois les dépenses pré-engagées prises en compte, mars 2018

Partie 1

Comprendre les différentes approches de la pauvreté et ses publics

Les différents périmètres de charges analysés

Dépenses contraintes

(Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale)

Impôt sur le revenu, taxes automobiles, impôts et taxes des autres logements, taxe d'habitation, autres impôts et taxes

Pensions alimentaires versées

Dépenses pré-engagées (Insee)

Dépenses énergétiques non contractuelles

Loyers et dépenses énergétiques contractuelles

Abonnements téléphones et internet

Abonnements et redevance télé

Cantines scolaires

Remboursements de prêts immobiliers

Dépenses d'habitation offertes en cadeau

Cotisations / participation à des activités sportives ou culturelles

Frais liés à la santé (reste-à-charge)

Cartes pour téléphone

Services de garde d'enfants

Frais de maison de retraite, de pension ou d'internat

Abonnements (transport, presse...)

Tickets de transport et carburant

Cantines professionnelles

Remboursements de crédits à la consommation

Source : DREES, *Dépenses pré-engagées: quel poids dans le budget des ménages?*, Mars 2018

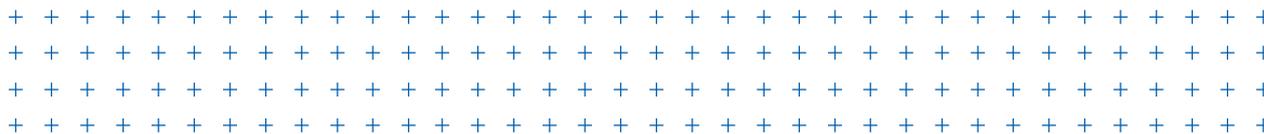
Utilisé comme outil pour contrôler l'éligibilité des ménages à certains dispositifs (par exemple par les CCAS) ou pour contrôler la solvabilité des ménages (comme les institutions de micro-crédit ou les bailleurs sociaux), le reste-pour-vivre est calculé de façon très différente en France par les acteurs publics ou associatifs en fonction des données dont ils disposent. Même si en France l'Insee et la DREES calculent un reste-pour-vivre sur le revenu arbitral, cet indicateur n'est pas utilisé comme un véritable outil de mesure de la pauvreté.

Au Royaume-Uni, la *Social Metrics Commission* préconise d'utiliser une version alternative du reste-pour-vivre comme indicateur de pauvreté en proposant un périmètre élargi sur les ressources et plus réduit sur les dépenses que la version proposée par le CNLE en France¹⁹. Les spécificités de cet indicateur de mesure sont les suivantes :

- La prise en compte du patrimoine liquide tel que l'épargne (en prenant pour hypothèse qu'elle pourrait être absorbée en 12 mois par le ménage)
- La prise en compte de certaines dépenses contraintes (logement, garde des enfants, coûts liés au handicap)
- La prise en compte d'autres dépenses tel que les coûts de transports entre le lieu de travail et le lieu de vie, et l'énergie. La prise en compte des restes-à-charge en termes de santé n'a pas été possible faute d'informations statistiques exploitables mais elle est également envisagée à terme

Sur la base de ce calcul de reste-pour-vivre, la commission *Social Metrics* recommande d'utiliser une méthode similaire à celle du calcul du taux de pauvreté monétaire en appliquant un coefficient seuil (plusieurs seuils ont été envisagés) au reste-pour-vivre médian. Dans un premier temps, le seuil retenu par la Commission a été 55% du revenu médian, obtenu afin de maintenir un taux de pauvreté stable par rapport à l'indicateur de pauvreté monétaire à 60% du revenu médian après prise en compte des coûts de logements (*AHC relative-poverty line*), soit 22% de la population. Cette part de la population en situation de pauvreté aurait pu varier entre 18,1% et 25,1% en choisissant un seuil de 50% ou de 60%.

¹⁹ Cette définition de la pauvreté en fonction du reste-pour-vivre médian n'a pas été officiellement adoptée par le Royaume-Uni comme indicateur de pauvreté à ce jour. *Social Metrics Commission, A new measure of poverty for the UK, Septembre 2018.*

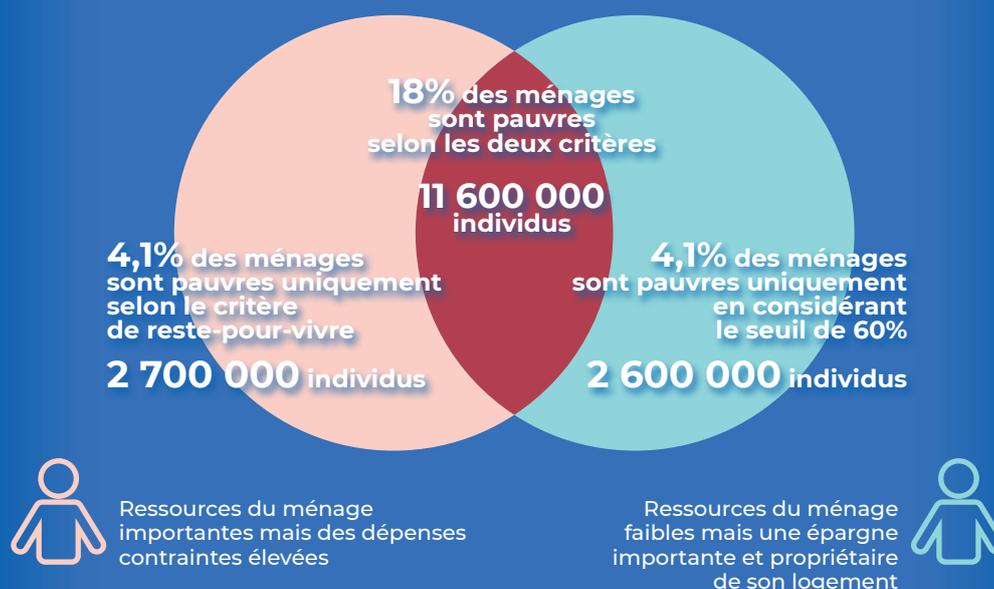


Au Royaume-Uni, le recoupement partiel de la pauvreté en reste-pour-vivre et de la pauvreté monétaire relative

La comparaison entre la définition monétaire relative de la pauvreté à 60% et la définition de la pauvreté en reste-pour-vivre au Royaume-Uni fait apparaître les différences suivantes en termes de population concernée :

- 18,0 % de la population est considérée pauvre selon les deux définitions ;
- 4,1 % de la population (2 600 000 personnes) est pauvre selon la définition de la pauvreté monétaire relative et pas selon celle du reste-pour-vivre : il s'agit de familles qui ont un revenu net relativement faible, mais qui ont des actifs liquides significatifs (52 000€ en moyenne) et/ou des dépenses contraintes faibles, ce qui signifie qu'ils sont encore en mesure de répondre à leurs besoins matériels immédiats ;
- 4,1 % de la population (2 700 000 personnes) est pauvre selon le reste-pour-vivre et pas selon la définition de la pauvreté monétaire relative : il s'agit de familles qui ont des revenus nets relativement élevés, mais une combinaison d'actifs faibles (400€ en moyenne) et/ou de dépenses contraintes élevées qui les rendent incapables de répondre à leurs besoins matériels immédiats. Ces nouveaux ménages se caractérisent également par un taux de handicap très élevé (67% contre 41% pour le groupe pauvre selon la définition monétaire relative uniquement), des ménages dont le chef de famille est plus jeune (45 contre 55 ans), avec plus d'enfants (2,7 personnes dans la famille contre 2,2) et faisant face à un surpeuplement dans leur logement (33% contre 12%).

Comparaison du nombre et du profil des ménages en situation de pauvreté monétaire relative (AHC Relative Poverty Line) et pauvre selon l'indicateur de reste-pour-vivre de la Social Metrics Commission au Royaume-Uni en 2017



Partie 1

Comprendre les différentes approches de la pauvreté et ses publics

Comme évoqué précédemment, aucun pays n'utilise le reste-pour-vivre comme principal indicateur de la pauvreté. La définition de la pauvreté monétaire relative est beaucoup plus utilisée. Cependant elle est fortement critiquée car elle ne prend pas en compte le patrimoine accumulé au cours du cycle de vie, les remboursements d'emprunt, l'aide éventuelle de la famille ou d'amis (qu'il s'agisse d'un soutien financier, d'une aide matérielle pour se loger, etc.), le lieu de vie (différences de coût et de qualité de l'habitat entre zones urbaines et rurales), ou encore des caractéristiques et capacités individuelles telles que la capacité à

gérer un budget... Il s'agit là d'autant de facteurs qui, en plus des revenus propres, ont un impact sur les conditions de vie des personnes et sur leur éventuelle situation de pauvreté²⁰. Tous ces éléments ont amené au développement de la définition de la pauvreté en conditions de vie dans les années 1970 en Grande-Bretagne, comme un indicateur complémentaire des définitions monétaires de la pauvreté.

PAUVRETÉ EN CONDITIONS DE VIE

La pauvreté en conditions de vie désigne les ménages qui déclarent ne pas avoir les ressources financières suffisantes pour accéder à un nombre minimal d'éléments de la vie courante sur un nombre total considérés comme souhaitables, voire nécessaires, pour avoir un niveau de vie acceptable. Cette liste d'éléments souhaitables a été élaborée à partir d'études sur les modes de vie ou d'enquêtes préalables, et révisée plusieurs fois depuis sa création. Le taux de pauvreté est évalué à travers des enquêtes où les personnes interrogées déclarent si elles subissent ou non des privations figurant dans la liste et sont classées comme « pauvres en conditions de vie » si le nombre de ces privations dépasse un certain seuil.

Les 27 indicateurs de pauvreté en conditions de vie selon la définition française

Restrictions de consommation

- Offre de cadeaux moins d'une fois par an
- Absence de deux bonnes paires de chaussures
- Incapacité à remplacer des meubles abîmés
- Pas de réception des parents ou d'amis
- Absence de repas complet lors d'une journée entière ces deux dernières semaines
- Paiement d'une semaine de vacances dans l'année difficile
- Pas d'achat de vêtements neufs
- Viande ou poisson moins d'une fois tous les 2 jours

Insuffisance de ressources

- Fréquence très élevée de découverts bancaires
- Difficulté à ne pas faire de dettes
- Remboursement des emprunts ou crédits supérieur à 33 % du revenu
- Absence d'épargne
- Difficulté à couvrir toutes les dépenses
- Recours aux économies pour équilibrer son budget

Retards de paiement

- Factures d'électricité impayées à plusieurs reprises dans l'année
- Impôts impayés à plusieurs reprises dans l'année
- Loyers et charges impayés à plusieurs reprises dans l'année

Difficultés de logement

- Logement trop bruyant
- Logement trop humide
- Logement trop petit par rapport au nombre de personnes dans le ménage
- Difficulté à chauffer le logement
- Difficulté à maintenir le logement à bonne température
- Absence de salle de bain
- Absence de système de chauffage
- Absence d'eau chaude courante
- Absence de toilettes
- Logement de petite taille

Source : Insee.fr

La liste d'éléments souhaitables et le seuil d'éléments minimal indiquant la pauvreté varie selon les définitions : en Europe, 5 éléments sont nécessaires sur 13 alors qu'en France, il s'agit de 8 indicateurs sur 27. La définition européenne repose sur une liste de privations harmonisée qui inclut les insuffisances de ressources, les retards de paie-

ment, les restrictions de consommation et les difficultés de logement. Selon la définition européenne, la pauvreté en conditions de vie atteint en 2017 son plus bas niveau depuis 15 ans en France : elle touche 11,0 % des ménages.

²⁰ Mieux comprendre les facteurs de risque de pauvreté en conditions de vie en contrôlant les caractéristiques inobservées fixes, M. Clément, Economie et Statistique, 2014



Les 13 indicateurs de pauvreté en conditions de vie selon la définition européenne

Restriction de consommation	Insuffisance de ressources	Retards de paiement	Difficultés de logement
<ul style="list-style-type: none"> ● Ne pas pouvoir s'offrir une semaine de vacances hors de son domicile ● Ne pas avoir une activité de loisirs régulière ● Ne pas pouvoir acheter des vêtements neufs ● Ne pas pouvoir avoir un repas contenant des protéines au moins tous les deux jours ● Ne pas avoir deux paires de bonnes chaussures ● Ne pas pouvoir retrouver des amis ou de la famille au moins une fois par mois pour boire un verre ou pour un repas ● Ne pas avoir de voiture personnelle ● Ne pas avoir accès à internet 	<ul style="list-style-type: none"> ● Ne pas pouvoir faire face à des dépenses inattendues ● Ne pas pouvoir dépenser une petite somme d'argent pour soi sans avoir à consulter quiconque 	<ul style="list-style-type: none"> ● Avoir des impayés de mensualités d'emprunts, de loyer ou de factures d'électricité, d'eau ou de gaz 	<ul style="list-style-type: none"> ● Ne pas pouvoir remplacer des meubles hors d'usage ● Ne pas pouvoir maintenir son logement à bonne température

Source : Eurostat, dispositif EU – ILC 2015

Avec la pauvreté en conditions de vie, c'est plutôt d'une norme de consommation matérielle dont il est question, qui ne représente qu'une partie des conditions de vie.

La pauvreté en conditions de vie varie selon :

- l'âge de leur personne de référence du foyer : elle atteint son plus haut niveau entre 45 et 59 ans (13,9 % en 2017). Elle est à l'inverse la moins élevée à partir de 75 ans (7,0 %), et à un niveau intermédiaire de 16 à 29 ans (10,4 %).
- la situation vis-à-vis de l'emploi : les personnes au chômage sont particulièrement affectées par la pauvreté en conditions de vie (44,1 %). À l'inverse, seules 8,9 % des personnes en emploi sont concernées.
- la composition familiale : tout particulièrement les familles monoparentales (25,9 %), puis les familles nombreuses (18,1 % pour les couples avec au moins trois enfants) et les personnes seules (13,7 %) alors que les couples ayant un ou deux enfants (7 % environ), ou sans enfant (4,6 %) sont beaucoup moins touchés.
- le niveau de vie des ménages : les personnes appartenant aux 20 % des ménages les plus modestes (1er quintile) sont 31 % à être en situation de pauvreté en conditions de vie contre trois fois moins pour le 2ème quintile et 10 fois moins dans le 5ème quintile (les 20% les plus aisés).

Des questions méthodologiques se posent sur cette définition :

Quels indicateurs de privation retenir pour définir la pauvreté en conditions de vie ?

En France comme en Europe, personne ne s'accorde sur le même panier de privations inacceptables. Par ailleurs, les indicateurs retenus en conditions de vie ne rendent pas compte de dimensions importantes : le degré de précarité de l'emploi pour les actifs, les revenus de l'emploi et de la redistribution, la fréquence et la durée des épisodes de

chômage, la précarité de l'habitat, la santé, l'espérance de vie sans incapacité, le capital culturel, le potentiel du support social, le patrimoine, etc. De ce fait, c'est plutôt d'une norme de consommation matérielle dont il est question, qui ne représente qu'une partie des conditions des vie.

Quel seuil retenir pour déterminer qu'une personne est pauvre en conditions de vie ?

Le nombre de 8 privations sur 27 dans la définition française vient du nombre de ménages répondant positivement aux questions sur 8 éléments, qui s'est avéré quasiment identique à celui des ménages dont le revenu était inférieur au seuil de pauvreté monétaire. Néanmoins, les populations relevant de ces 2 définitions sont significativement différentes²¹. Comme pour la pauvreté monétaire, il est impossible de trouver un seuil à la privation matérielle qui ferait une rupture sociologique claire entre les populations séparées par celui-ci. Il est plus pertinent d'appréhender la distribution de la population selon le nombre d'éléments de la vie courante considérés comme essentiels et manquants qu'un taux déterminé arbitrairement tel que le seuil de 8 sur 27 utilisé aujourd'hui.

Les autres limites de cet indicateur sont de deux ordres. Si l'indice de privation croît avec la faiblesse des revenus, il reste que même parmi les ménages les plus aisés, cet indicateur repère des pauvres en conditions de vie. D'autre part, alors que le calcul du taux de pauvreté monétaire relatif est basé sur des données fiscales, le calcul du taux de pauvreté en conditions de vie repose sur des enquêtes SILC-SRCV²² qui concernent les personnes vivant en logements ordinaires et qui excluent de fait les populations les plus pauvres, tels que les sans-abris et les gens du voyage.

²¹ Clerc D., *La paupérisation des Français*, Paris, Armand-Colin, 2010

²² Dispositif SRCV : enquête « Statistique sur les Ressources et Conditions de Vie », réalisée par l'Insee dans le cadre du dispositif européen de statistiques EU-SILC (European union-Statistics on income and living conditions)

Partie 1

Comprendre les différentes approches de la pauvreté et ses publics

PAUVRETÉ SUBJECTIVE

La pauvreté subjective désigne les ménages se définissant eux-mêmes comme en difficulté. En France, il n'existe pas d'indicateur officiel de mesure de la pauvreté subjective et plusieurs méthodes ont été utilisées afin de l'aborder.

En France, l'Insee a développé une méthode reposant sur une combinaison d'indicateurs illustrant la perception par le ménage de sa situation financière. Ce sont des ménages indiquant « ne pas pouvoir y arriver sans faire de dettes » et « considérant leur situation financière comme difficile ». Selon cette définition, le niveau de pauvreté a baissé de 2004 à 2008, puis a progressé jusqu'à son pic de 19,4 % en 2010 (proche de son niveau de 2004), pour retomber d'un point en 2011²³.

Cet indicateur est très sensible à la conjoncture, aux chocs économiques, ce qui en fait un indicateur pertinent de perception d'un choc par les ménages plus qu'un indicateur objectif de modification des conditions de vie des ménages. Enfin la dénomination « pauvreté subjective » demande à être interrogée car elle qualifie des ménages qui ont des difficultés à boucler les fins de mois mais qui ne sont pas tout en bas de la distribution des revenus. En effet, 20 % des ménages qui se déclarent comme « pauvres » se situent au-dessus du 5e décile des revenus par unité de consommation.

L'indicateur de pauvreté subjective est très sensible à la conjoncture, aux chocs économiques, ce qui en fait un indicateur pertinent de perception d'un choc par les ménages plus qu'un indicateur objectif de modification des conditions de vie des ménages.

Une seconde méthode 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 2017, dans le baromètre Ipsos/Secours populaire²⁴, 37% des personnes interrogées estimaient être en situation de pauvreté actuellement ou bien avoir déjà connu une telle situation. Elles n'étaient que 30 % en 2009.

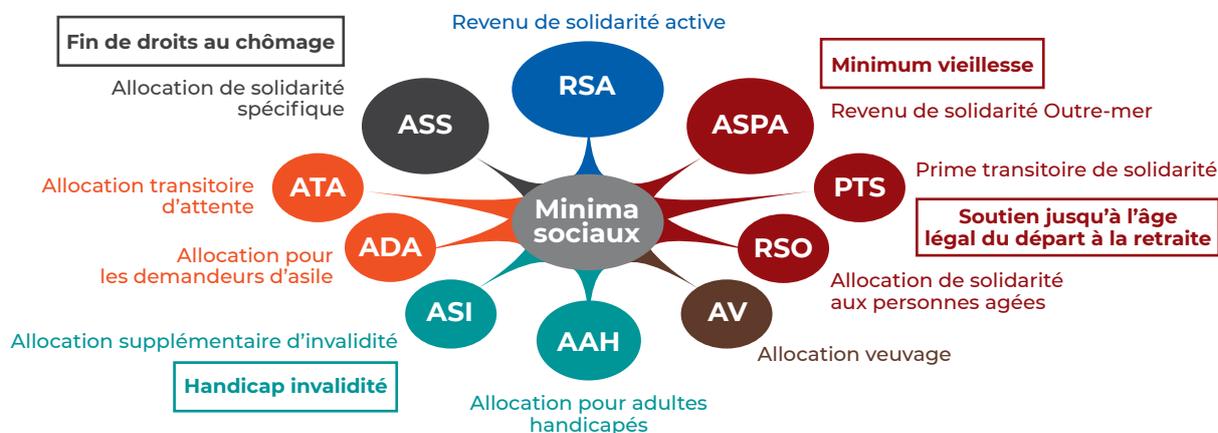
Par ailleurs, le caractère subjectif de la pauvreté ne se manifeste pas

seulement dans la perception d'une situation de pauvreté, mais aussi dans le refus de sa propre situation de pauvreté : de nombreux ménages pauvres – selon des indicateurs de pauvreté divers – ne se considèrent pas comme tels et ne se déclarent pas pauvres dans le cadre d'enquêtes²⁵.

PAUVRETÉ ADMINISTRATIVE OU LÉGALE

La pauvreté « légale » ou « administrative » désigne les ménages allocataires de minima sociaux. Fin 2017, 4,2 millions de personnes étaient allocataires d'un minimum social en France, un chiffre stable (+0,1 %) par rapport à

fin 2016. En incluant les conjoints et les enfants à charge, environ 7 millions de personnes sont couvertes par les minima sociaux, soit 11 % de la population.



Source : Repenser les minima sociaux. Vers une couverture socle commune, rapport remis au Premier Ministre par M. Christophe Sirugue, député de Saône-et-Loire, avril 2016, p. 3

23 Insee, Pourquoi l'indicateur de pauvreté en conditions de vie baisse malgré la crise économique ouverte en 2008 ? J-L Pan Ké Shon

24 Baromètre 2017, IPSOS / Secours populaire : https://www.secourspopulaire.fr/sites/default/files/atoms/files/convergence_356.pdf

25 Claire Auzuret, Analyse des processus de sortie de la pauvreté : pauvre un jour, pauvre toujours ? Thèse soutenue en juillet 2017



Une forte limite de l'utilisation des données sur les minima sociaux pour mesurer l'évolution de la pauvreté est qu'elle n'est valable comme indicateur de pauvreté dans le temps que si les règles d'attribution demeurent les mêmes sur le long terme. Or, celles-ci évoluent souvent.

L'évolution des règles d'attribution et des niveaux de prestations a un impact sur la corrélation entre pauvreté monétaire et pauvreté administrative :

- Une hausse de la pauvreté monétaire se traduit souvent – à règles d'attribution constantes – par une hausse de la pauvreté administrative, due à une plus forte mobilisation des minima sociaux.
- En revanche, en réponse à une crise sociale, un Etat peut décider d'allouer plus de moyens financiers à la lutte contre la pauvreté en augmentant les montants des minima sociaux, diminuant ainsi la pauvreté au sens monétaire mais l'augmentant au sens administratif.

Comme le note Claire Auzuret, « augmenter le plafond des ressources mensuelles à 868 € pour une personne qui vit seule au premier janvier 2019 en France, plutôt qu'au seuil précédent de 833 €, conduit davantage de personnes âgées à pouvoir bénéficier du « minimum vieillesse » ou de l'ASPA. Cela peut contribuer à faire reculer la pauvreté monétaire des personnes âgées en France, tout en faisant augmenter, avec le nombre des bénéficiaires de ce minimum social, la mesure de la pauvreté administrative (Sondag, 2005) et les ressources de l'État allouées à cette catégorie de bénéficiaires »²⁶.

Enfin, cette définition ne permet pas non plus des définitions internationales, compte tenu de la grande diversité des politiques sociales.

PAUVRETÉ MULTIDIMENSIONNELLE

Le concept de pauvreté multidimensionnelle²⁷ a été inspiré par l'approche par les « capacités » ou « capabilités » développée par l'économiste Amartya Sen et la philosophe Martha Nussbaum. La notion de « capabilités » permet de distinguer ce que les personnes peuvent faire (les potentialités, qui dépendent des dotations des personnes, de l'ensemble des ressources qu'une personne peut mobiliser, et de ses droits) et ce qu'elles choisissent de faire (leur façon d'être et d'agir). Cette approche préconise de mesurer la pauvreté selon l'expérience réellement vécue, en mesurant l'accès à des droits et aux ressources des individus, et leur capacité à se réaliser grâce à ces ressources, plutôt qu'en étudiant l'évolution de variables dans le temps tels que les revenus ou les biens matériels.

M. Nussbaum propose ainsi une liste de dix capabilités humaines centrales, chacune étant associée à des seuils envisagés comme un niveau minimum auquel tout être humain doit avoir accès dans différents domaines pour accéder à une vie pleinement humaine, et devant être garantis et protégés par les institutions :

- Pouvoir vivre une vie d'une durée normale, sans mort prématurée
- Pouvoir être en bonne santé, être bien nourri
- Pouvoir se déplacer librement, en toute sécurité
- Pouvoir utiliser ses sens, son imagination, sa raison sans limite, grâce à une éducation adéquate
- Être libre de se développer émotionnellement, de s'attacher à des choses et des personnes
- Pouvoir s'engager dans la planification de sa propre vie, avec une réflexion critique
- Être libre de son affiliation et de ses interactions sociales, et être traité avec dignité quelque soient ces affiliations

- Pouvoir porter de l'intérêt à sa relation à la nature, aux plantes et aux animaux
- Pouvoir rire et participer à des activités récréatives
- Avoir du contrôle sur son environnement, en participant aux choix politiques qui gouvernent sa vie, et en acquérant des droits de propriété égaux à ceux de tous.

Priorisant des domaines comme la santé ou l'accès à l'éducation, l'approche de M. Nussbaum a donné naissance à plusieurs indicateurs de pauvreté multidimensionnelle. Ces indicateurs ont été développés par les organisations internationales afin de pouvoir comparer la pauvreté entre les différents pays, compte tenu de la diversité des définitions officielles de la pauvreté.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a utilisé plusieurs indicateurs de pauvreté multidimensionnels successifs, parfois complémentaires :

- l'indice de développement humain (IDH) depuis 1997, basé sur trois critères : le revenu par habitant, l'espérance de vie à la naissance, et un critère sur l'éducation, lui-même composé de deux indicateurs : le nombre médian d'années de scolarisation et l'espérance de scolarisation ;
- l'indice de pauvreté humaine dédié aux pays en voie de développement (HPI-1), depuis 1997 également, qui se voulait complémentaire de l'indice de développement humain, équivalent à la moyenne cubique de trois indicateurs : la probabilité de décès avant 40 ans, le taux d'analphabétisme, le taux de la population privé d'accès à des conditions de vies décentes (accès à l'eau potable, aux services de santé, taux d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale)
- l'indice de pauvreté humaine dédié aux pays développés de l'OCDE (HPI-2), calculé sur la base de quatre indicateurs légèrement différents : la probabilité de décès

²⁶ Auzuret Claire, « La mesure de la pauvreté : approches et enjeux socio-économiques », dans revue *Interrogations* ?, n°28. Autour du déni, juin 2019

[en ligne : <https://www.revue-interrogations.org/La-mesure-de-la-pauvrete-approches/>]

²⁷ KIMSO, La pauvreté est multidimensionnelle et son évaluation aussi.

Partie 1

Comprendre les différentes approches de la pauvreté et ses publics

avant 60 ans, le taux d'illettrisme, le taux de la population sous le seuil de pauvreté à 50% du revenu médian, et le taux de personnes en chômage de longue durée (12 mois ou plus).

- l'indice global de pauvreté multidimensionnelle (IPM)²⁸ créé par Sabrina Alkire et James Foster de l'Université d'Oxford en 2010 et adopté par le PNUD en remplacement de l'indice de pauvreté humaine : cet indicateur repose sur trois dimensions (santé, éducation, conditions

de vie) ayant le même poids dans la notation globale, qui regroupent elles-mêmes dix indicateurs de la pauvreté²⁹. Une personne est considérée comme vivant dans une pauvreté multidimensionnelle lorsqu'elle vit « avec au moins 33% des indicateurs reflétant une privation aigüe dans les domaines de la santé, de l'éducation et du niveau de vie ». Ce niveau est le résultat d'une moyenne pondérée des notes sur chaque type de privation.

Dimensions, critères et seuils retenus pour la définition de la pauvreté multidimensionnelle par le PNUD

DIMENSION	CRITÈRE DE PRIVATION
Santé (1/3)	Mort d'un enfant dans la famille dans les 5 dernières années
	Présence d'un membre de la famille en situation de malnutrition ou de sous-poids
Education (1/3)	Aucun membre de la famille de plus de 10 ans n'a fait plus de 6 années de scolarité
	Présence dans la famille d'un enfant ayant quitté l'école avant le 8ème niveau
Conditions de vie (1/3)	Absence d'électricité dans le foyer
	Absence d'eau potable à moins de 30 minutes de marche
	Absence de sanitaires propres au foyer
	Sol de l'habitat en boue, sable ou fumier ; ou toit fait de matériaux rudimentaires ; ou murs faits de matériaux rudimentaires
	Combustible de bois, charbon de bois, ou bouse pour cuisiner
	Absence d'au moins 2 des biens mobiliers suivants : radio, télévision, téléphone, ordinateur, charrette, vélo, moto, réfrigérateur ; et absence de voiture ou de camion

Source : <http://hdr.undp.org/en/mpi-2019-faq>

La méthode « Alkire & Foster » ne se résume pas à l'indice global et standardisé retenu par le PNUD pour mesurer de façon comparée la pauvreté dans 105 pays en voie de développement : elle permet et préconise de développer en complément de cet indice global des indices régionaux ou nationaux, basés sur des dimensions, des indicateurs, des seuils et des pondérations différentes. Etant données les différences de construction de ces indices, ils ne peuvent pas être comparés entre eux mais permettent une plus grande adaptation aux formes de pauvreté dans le monde et une prise en compte des priorités nationales de lutte contre la pauvreté.

Dans certains pays développés comme les Etats-Unis ou l'Allemagne^{30,31}, des institutions ont ainsi proposé, sur la base de la méthodologie de l'université d'Oxford, des « IPM » adaptés au contexte local. L'indice développé

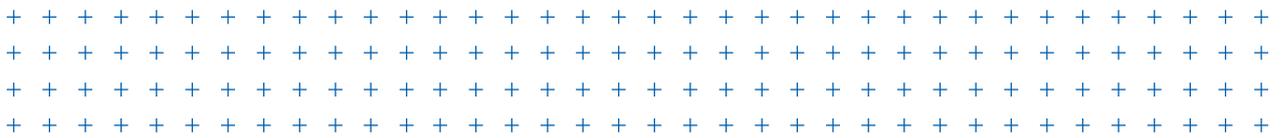
par le Multidimensionnal Poverty Peer Network aux Etats-Unis repose sur 12 critères, et la proposition d'indice en Allemagne repose sur 15 critères. Les critères de privation incluent ainsi la qualité de l'environnement, la participation sociale et l'emploi. Cette méthode se veut donc capable de mesurer la pauvreté dans tous les pays, développés et en voie de développement, et met en lumière le fait que la pauvreté extrême n'a pas disparu des pays développés, tel que révélé par des indicateurs relatifs à la précarité de l'emploi et au niveau d'éducation.

28 ou en anglais Multidimensional Poverty Index (MPI)

29 Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2018

30 Suppa, P. (2015). "Towards a Multidimensional Poverty Index for Germany." OPHI Working Papers 98, University of Oxford.

31 A notre connaissance, aucun indice de pauvreté multidimensionnelle n'a été calculé en France.



Dimensions, critères et seuils retenus pour la définition de la pauvreté multidimensionnelle en Allemagne

DIMENSION	CRITÈRE DE PRIVATION
Education	Ecole élémentaire non achevée ou achevée (10 ans d'étude) mais pas de qualification professionnelle
	Moins de 10 livres par ménage
Logement	Logement nécessitant une rénovation lourde ou prêt pour une démolition
	Absence de baignoire, douche, cuisine, eau chaude ou toilettes
	Surpeuplement
Santé	Handicap partiel ou sévère
	Présence d'au moins 2 difficultés de santé sur 4
	Indice de Masse Corporelle supérieur à 30kg/m ²
Conditions de vie	Manque de 3 biens sur 4 pour des raisons financières (repas chaud, réception d'amis, épargne d'urgence, meubles)
	Absence d'assurance vie, retraite, propriété immobilière, actifs financiers, entreprise commerciale ou actifs tangibles
Participation sociale	Absence totale de 5 activités sur 7, les 2 restantes sont réalisées au maximum à un rythme mensuel
	Aucune rencontre avec des amis
Emploi	Sans emploi
	Sous-employé
	Précarité de l'emploi (travail temporaire inclus)

L'Indice de Pauvreté Multidimensionnelle se distingue également des autres mesures de la pauvreté par sa capacité à mesurer à la fois l'incidence de la pauvreté, c'est-à-dire le taux de population en situation de pauvreté, et l'intensité de la pauvreté, soit la moyenne pondérée des indicateurs, ce qui permet de comprendre à quelles privations font face certains segments de population (en fonction de leur âge, de leur lieu d'habitation, ...).

Toutefois, cet indice de pauvreté multidimensionnelle présente aussi des limites :

- De la même manière que les autres définitions de pauvreté, la pauvreté multidimensionnelle est confrontée à la définition d'un seuil (33%) ;
- S'il ne prend pas en compte le niveau de richesse par habitant, cet indicateur laisse trop de places aux condi-

tions de vie et ne prend pas en compte les dimensions morales, émotionnelles de la pauvreté ;

- Il n'y a pas de critère plus important que les autres et c'est dans la combinaison de ces critères que se manifeste la pauvreté.

Peu de pays utilisent la pauvreté multidimensionnelle comme indicateur officiel de mesure de la pauvreté. Le premier pays à le faire a été le Mexique dès 2010. La pauvreté y est définie comme la part de la population pauvre selon un critère monétaire et au moins un parmi 5 indicateurs sociaux incluant l'éducation, l'accès à la sécurité sociale, les conditions de logement, le niveau d'équipement du logement et la population « indigène » du ménage.

Partie 1

Comprendre les différentes approches de la pauvreté et ses publics



Focus

Les indicateurs de pauvreté multidimensionnelle à l'échelle d'organisations sociales

Plusieurs indicateurs ont également été développés afin de mesurer la pauvreté multidimensionnelle à l'échelle d'organisations ou entreprises sociales parmi leurs fournisseurs, clients, bénéficiaires ou employés. On peut signaler notamment les 3 indicateurs suivants.

Le Poverty Probability Index (PPI, anciennement appelé « Progress out of Poverty Index »), inventé par la Fondation Grameen et approfondi par Innovations for Poverty Action (IPA), a été pensé comme un outil de mesure du niveau de pauvreté de ménages dans des zones confrontées à un fort taux de pauvreté dans les pays en développement. En l'absence de données objectives sur le taux de pauvreté local, l'objectif de cet indicateur est de mesurer, sur la base de 10 indicateurs ou questions simples, faciles et peu coûteux à collecter, la probabilité de pauvreté des ménages, et l'évolution de cette probabilité dans le temps. Les indicateurs préconisés sont souvent utilisés pour mesurer la pauvreté dans le pays en question, et portent sur des critères de privation et l'éducation. 400 organisations utilisent à ce jour cet indicateur. Une évaluation de celui-ci menée en Zambie a permis de montrer une bonne cohérence entre cet index et la pauvreté monétaire. Néanmoins, il ne permet pas de cerner l'intensité de la pauvreté et l'évolution de cette intensité, mais seulement la sortie de la pauvreté.

Le Poverty Spotlight de la Fondation Paraguay a également été développé comme un outil à destination d'organisations telles que des agences gouvernementales, entreprises privées, associations, coopératives, institutions de microfinance, afin de permettre aux ménages accompagnés par ces organisations de mesurer de façon autonome leur situation de pauvreté, d'identifier des leviers pour en sortir, et de suivre leur progression dans le temps. Utilisé dans 20 pays, ce programme repose sur 50 indicateurs - également adaptables aux contextes locaux - regroupés en 6 grandes dimensions : revenu et emploi, santé et environnement, logement et équipement, éducation et culture, organisation et participation, motivation et vie intérieure. Chaque indicateur est mesuré par 3 niveaux (pauvre, non pauvre et extrêmement pauvre). Accompagnées par des « tuteurs », les familles développent un plan pour sortir de la pauvreté en définissant des zones d'amélioration prioritaires. A l'échelle d'une organisation, cet outil sous forme d'application permet de cibler les ménages en fonction de leur niveau de pauvreté et du type de programme adapté à leurs besoins. Il s'agit donc à la fois d'un outil de mesure et d'un outil d'accompagnement, conformément à la conviction de la Fondation Paraguay de la nécessité de responsabiliser les ménages dans le diagnostic et la recherche de solutions de sortie de la pauvreté (logique « d'encapacitation »).

Se rapprochant davantage du Poverty Probability Index, **le Business Multidimensional Poverty Index (bMPI)** a été pensé comme un outil d'évaluation et de lutte contre la pauvreté des salariés des entreprises. Le bMPI est basé sur trois composants : le suivi des indicateurs pauvreté multidimensionnelle utilisés dans le pays, complété par un indicateur d'endettement des ménages ; la mise en œuvre au travers d'une plateforme web facilitant une collecte efficace des données et la datavisation, afin de pouvoir évaluer et suivre les évolutions de la pauvreté, de façon comparée au taux de pauvreté multidimensionnelle nationale ; et enfin la construction de solutions en direction des ménages en situation de pauvreté. Cet indicateur initialement expérimenté au Costa-Rica par deux grandes entreprises locales (BAC Credomatic and Purdy Motor, distributeur local de Toyota) accompagnées par l'ONG Horizonte Positivo est désormais utilisé par 40 entreprises locales. L'entreprise sociale SOPHia Oxford est en charge du déploiement de cet outil dans le monde.



Dans le prolongement de cette approche, le mouvement international ATD Quart Monde, en collaboration avec des chercheurs de l'Université d'Oxford, a lancé en 2016 un projet de recherche international pour identifier les dimensions clés de la pauvreté et les relations entre ces dimensions. Le projet est basé sur la méthodologie du Croisement des Savoirs, dans laquelle des praticiens, des universitaires et des personnes en situation de pauvreté sont co-chercheurs. Ce processus a permis d'identifier neuf dimensions clés de la pauvreté qui, malgré les différences dans la vie quotidienne des personnes en situation de pauvreté d'un pays à l'autre, sont étonnamment similaires, et également interdépendantes. Elles se regroupent en trois familles : le cœur de l'expérience de la pauvreté, les dynamiques relationnelles et les privations.

Le cœur de l'expérience regroupe trois dimensions :

- La dépossession du pouvoir d'agir (*disempowerment*) désigne le manque de contrôle sur sa vie et la dépendance vis-à-vis des autres, qui résulte d'un éventail de choix très restreint : cette dépossession entraîne une perte de dignité, une déshumanisation, et réduit les chances de pouvoir sortir de la pauvreté.
- La souffrance dans le corps, l'esprit et le cœur des ménages pauvres due à leurs conditions d'habitat, d'alimentation, au stress et à l'anxiété liés à l'incertitude, pouvant provoquer des frustrations ou de la colère, entamant l'estime de soi et occasionnant un repli sur soi.
- Le combat et la résistance pour survivre, pour lutter contre les effets des nombreuses formes de souffrance causées par la pauvreté, qui peuvent être générateurs d'une grande solidarité, d'une grande détermination, d'une grande créativité également pour répondre aux besoins fondamentaux.

Les dynamiques relationnelles rassemblent des dimensions qui illustrent la manière dont la société au sens large affecte la vie des personnes pauvres :

- La maltraitance institutionnelle consiste en l'incapacité des institutions à répondre de manière appropriée et respectueuse aux besoins et à la situation des personnes en situation de pauvreté ; ce qui les conduit à les ignorer, les humilier et à leur nuire : il s'agit par exemple des difficultés d'accès aux services publics, de la stigmatisation, des systèmes d'éligibilité complexes générateurs de non-recours.
- La maltraitance sociale décrit la façon dont les personnes en situation de pauvreté sont perçues négativement et maltraitées par d'autres personnes et groupes informels. Le comportement du public envers les personnes en situation de pauvreté se caractérise par des jugements négatifs préjudiciables, la stigmatisation et le blâme. Les personnes vivant dans la pauvreté sont souvent ignorées ou exclues.
- Les contributions non-reconnues rappellent que les ménages pauvres sont souvent présumés incompetents, à tort, et que les connaissances et les compétences des personnes vivant dans la pauvreté sont rarement vues, reconnues ou valorisées.

Enfin, les privations regroupent des dimensions beaucoup plus familières de la pauvreté, et qui font l'objet d'indicateurs :

- Le manque de travail décent, parce que les personnes vivant dans la pauvreté ont rarement accès à un travail équitablement rémunéré et stable, ont souvent des coûts et durées de transports importants pour se rendre sur leur lieu de travail, avec le recours à des contrats de courte durée : des conditions qui peuvent parfois accroître la précarité des personnes.
- Le revenu insuffisant et précaire pour pouvoir subvenir aux besoins de base et aux obligations sociales, pour maintenir l'harmonie au sein de la famille et vivre dans de bonnes conditions, occasionnant du surendettement.
- Les privations matérielles et sociales, qui désignent le manque d'accès aux biens et services nécessaires pour mener une vie décente et participer pleinement à la vie en société.

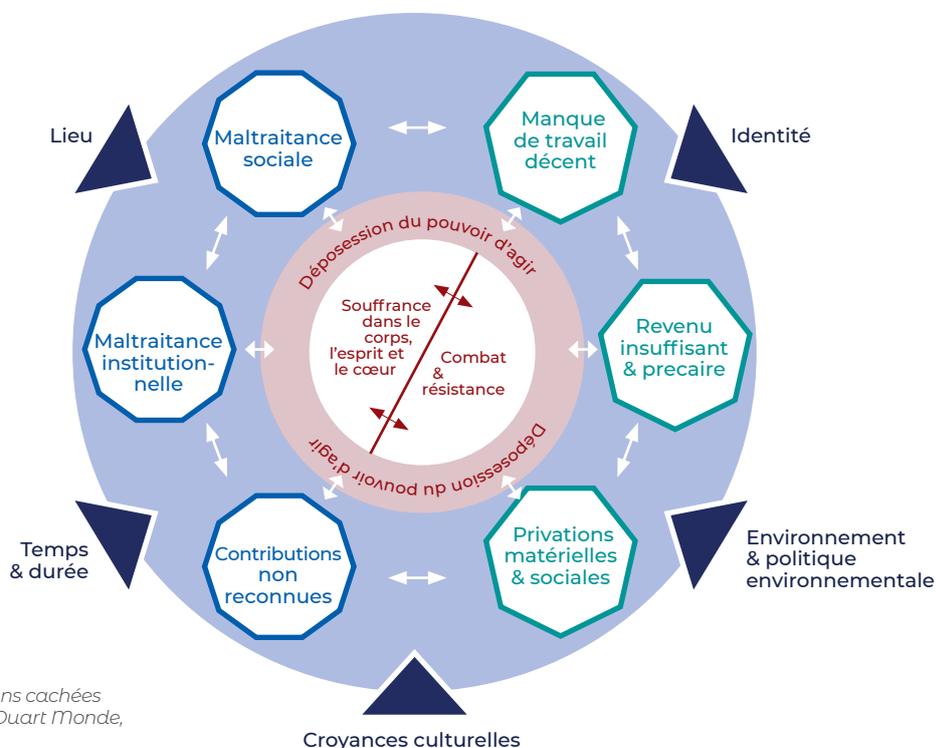
Partie 1

Comprendre les différentes approches de la pauvreté et ses publics

Le premier volet de cette étude lancée par ATD Quart Monde a consisté à identifier uniquement les dimensions de la pauvreté. La prochaine étape consistera à développer des indicateurs pour les six dimensions nouvellement spécifiées. Cette étude ouvre la voie à des indices mêlant qualitatif et quantitatif, monétaires et non monétaires. Ces différentes dimensions pourraient être regroupées dans un indice unique pondéré, même si cette étude a également souligné l'importance de ne pas réduire la pauvreté

à des chiffres qui conduisent à stigmatiser les pauvres. Ces multiples dimensions de la pauvreté semblent indiquer qu'on ne peut envisager d'objectif de résultat sur chacune de ces dimensions prises isolément, et que les différents outils de lutte contre la pauvreté doivent prendre en considération ce caractère multidimensionnel, en tenant compte de chaque dimension et des relations entre elles.

Diagramme d'ATD Quart Monde et de l'université d'Oxford sur les dimensions de la pauvreté



Source : Les dimensions cachées de la pauvreté, ATD Quart Monde, Janvier 2019

Ces multiples dimensions de la pauvreté semblent indiquer qu'on ne peut envisager d'objectif de résultat sur chacune de ces dimensions prises isolément, et qu'il faut tenir compte également des relations entre chaque dimension.



Ce panorama des définitions de la pauvreté - quantitatives et qualitatives, monétaires et non monétaires, - éclaire la complexité de ce concept et des réalités auxquelles sont confrontées les personnes pauvres. Néanmoins, cette diversité interpelle sur les recouvrements qui peuvent exister entre ces définitions. Un pays qui voit sa pauvreté monétaire diminuer, peut-il voir la pauvreté en conditions de vie, multidimensionnelle et subjective augmenter dans le même temps ? Les populations concernées par ces différentes formes de pauvreté sont-elles réellement différentes ou est-ce toujours le même socle de population pauvre avec un halo de population plus ou moins large en fonction des modalités de calcul de la pauvreté - seuil à 40, 50, ou 60% de la pauvreté monétaire relative par exemple ? Ce recouvrement entre ces populations pauvres est-il stable dans le temps, ou évolue-t-il ? Et enfin, l'analyse de ces recouvrements et de leurs évolutions appelle-t-elle des solutions spécifiques ou communes pour toutes les personnes pauvres ?

RECOUPEMENT DE LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE RELATIVE SUR LE REVENU ARBITRABLE ET SUR LE REVENU DISPONIBLE

95% des pauvres selon le revenu disponible sont pauvres selon le revenu arbitral.

Comme évoqué plus haut, le taux de pauvreté sur le revenu arbitral (reste-pour-vivre) est nettement supérieur

un fort recouvrement entre les populations confrontées à la pauvreté monétaire avec 80% de recouvrement (soit 18% de la population totale). Il semble donc que la population pauvre selon le revenu disponible soit incluse dans la population pauvre selon le revenu arbitral mais que l'inverse n'est pas forcément vrai selon les contextes nationaux et les indicateurs de mesure du reste-pour-vivre.

en France au taux de pauvreté monétaire sur le revenu disponible (niveau de vie) : en 2011, le premier était de 22,8% contre 14,3% pour le deuxième. Le recouvrement entre ces deux mesures de pauvreté monétaire est très élevé. Ainsi, 95% des pauvres selon le revenu disponible étaient pauvres selon le revenu arbitral. Seuls 0,5% de la population est pauvre selon le revenu arbitral et non le revenu disponible du fait de dépenses contraintes très élevées. En revanche, 9,3% de la population française est pauvre selon le revenu arbitral et non selon le revenu disponible.

L'analyse du recouvrement entre population pauvre selon le revenu disponible après dépenses de logement et selon le reste-pour-vivre au Royaume-Uni montre également

Partie 1

Comprendre les différentes approches de la pauvreté et ses publics

RECOUPEMENT DE LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE ET DE LA PAUVRETÉ EN CONDITIONS DE VIE

En 2016, 12,7 % de la population française était en situation de pauvreté en conditions de vie alors que la pauvreté monétaire relative (seuil à 60%), elle, touche 13,6 % des Français ; des niveaux quasiment équivalents.

Au sein d'un même pays, les populations pauvres définies par ces deux indicateurs ne se recoupent que partiellement : en France, moins de 6% de la population est touchée par les deux formes de pauvreté, soit un taux de recouvrement parmi les populations pauvres de moins de 50%³².

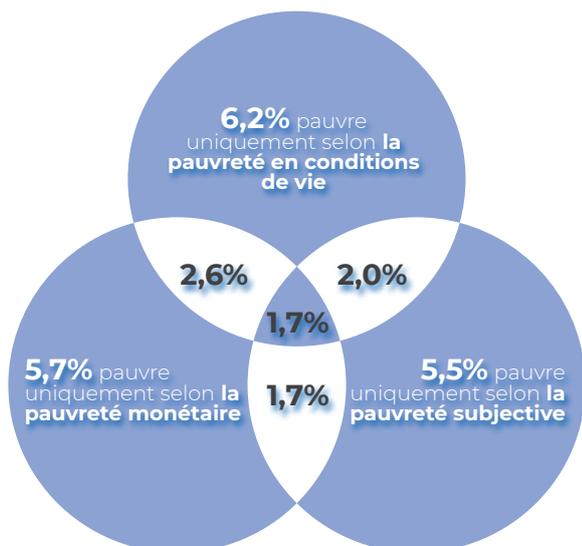
En France, comme dans la plupart des pays de l'UE, le taux de pauvreté monétaire des jeunes de 16 à 24 ans est bien supérieur à celui des autres tranches d'âge, ce qui n'est pas le cas en matière de privation matérielle et sociale. Les aides intrafamiliales au bénéfice des jeunes, qui ne sont pas captées dans la mesure du revenu, et le fait qu'ils vivaient moins négativement des conditions matérielles considérées comme transitoires, pourraient l'expliquer. En France, la situation des retraités est particulière : alors que leur taux de pauvreté monétaire est le plus bas des pays d'Europe du Nord et de l'Ouest (7,0 %), leur taux de privation matérielle et sociale est le plus élevé de ce groupe de pays (9,9 %).

Au Royaume-Uni, la Social Metrics Commission a également étudié le recouvrement entre pauvreté en conditions de vie, pauvreté monétaire selon le revenu disponible et pauvreté selon le reste-pour-vivre.

Ces résultats montrent que 7,2% de la population est pauvre selon les trois critères, sur un total de 28,1% si au moins un des critères est vérifié. On peut noter un plus fort recouvrement entre pauvreté selon le reste-pour-vivre et en conditions de vie (30%) qu'entre pauvreté selon le revenu disponible et pauvreté en conditions de vie (10% seulement).

Ces analyses en France et au Royaume-Uni semblent indiquer un faible recouvrement entre pauvreté monétaire et en conditions de vie.

RECOUPEMENT DE LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE, DE LA PAUVRETÉ EN CONDITIONS DE VIE ET DE LA PAUVRETÉ SUBJECTIVE



Quelques études plus anciennes (1998) ont analysé l'intersection des 3 définitions de la pauvreté en France : monétaire (seuil à 60%), en conditions de vie et subjective³³. Il ressort de ces travaux que 25 % de la population présente au moins un des trois aspects de la pauvreté, mais que moins de 2% des ménages apparaissent pauvres selon les trois critères retenus, 6 % selon deux critères. Les profils concernés par ces différentes formes de pauvreté diffèrent.

Les ménages pauvres en conditions de vie exclusivement sont moyennement insérés sur le marché du travail, vivent plutôt en zone urbaine, notamment en Ile-de-France, même si on constate également une sur-représentation d'agriculteurs. L'absence de diplôme, l'existence d'un fort handicap de santé sont des « facteurs de risque », de même que le fait d'avoir subi une déqualification professionnelle.

Les ménages pauvres selon la définition subjective exclusivement ne sont pas les plus modestes ou les moins diplômés, mais rencontrent des problèmes pour ajuster leurs dépenses, soit par excès d'ambition, soit à la suite de turbulences conjoncturelles, comme le chômage, soit enfin à cause de charges particulièrement fortes (un grand nombre d'enfants par exemple). Ils sont plus nombreux

³² A noter tout de même que si toutes les personnes touchées par la privation matérielle et sociale ne sont pas pauvres au sens monétaire, leur niveau de vie est bien inférieur à celui du reste de la population.

³³ Estimée selon la méthode de l'Insee (voir détail pauvreté subjective)



Les ménages pauvres selon la définition monétaire relative sont peu insérés sur le marché du travail, souvent sans diplômes, plus souvent des indépendants. Il s'agit d'une forme de pauvreté plutôt rurale, faiblement insérée dans les circuits de l'économie monétaire.

parmi les familles monoparentales continuellement actives et les personnes seules moyennement insérées sur le marché du travail, avec une sur-représentation de la tranche d'âge 40 à 50 ans (rarement plus âgés) et des ménages habitant en zone rurale. Parmi les facteurs de risque, on relève l'existence de

handicaps de santé, le chômage, une famille nombreuse ou une origine d'un pays de l'Union européenne. Elle est également moins répandue chez les propriétaires, déchargés des principales charges liées au logement.

Les ménages pauvres selon la définition monétaire relative sont peu insérés sur le marché du travail, souvent sans diplômes, plus souvent des indépendants. Il s'agit d'une forme de pauvreté plutôt rurale, faiblement insérée dans les circuits de l'économie monétaire et avec une orientation forte dans la « production domestique ». Curieuse-

ment, on constate un taux de propriétaires de leur logement significatif, peut-être dû à l'existence d'une minorité de propriétaires sans grande ressources personnelles qui auraient hérité de leur résidence et de son équipement et qui sauraient se contenter d'une vie quotidienne modeste. Les ménages qui sont simultanément pauvres selon les trois définitions présentent bien les caractéristiques d'une population réellement défavorisée avec une surreprésentation de ménages sans diplôme, de familles monoparentales ou d'hommes seuls faiblement insérés sur le marché du travail, de personnes qui ont connu le chômage, d'étrangers (surtout les ménages originaires d'Afrique), de personnes qui souffrent de handicaps de santé, qui n'ont pas ou peu de patrimoine, d'agriculteurs et de petits indépendants. Le profil par âge est très net : la probabilité de cumuler les trois formes de pauvreté diminue au fur et à mesure que l'âge augmente.

Enfin, les ménages qui présentent deux formes de pauvreté ont les mêmes caractéristiques légèrement atténuées que ceux présentant les trois formes. Parmi les ménages présentant deux formes de pauvreté, on relève la présence plus fréquente d'agriculteurs, d'étrangers provenant d'un pays d'Europe hors Union européenne, de ménages avec une grande famille.

Le faible recouvrement des trois mesures de la pauvreté n'est pas une spécificité française et a également été constaté en Slovaquie ou en Irlande.

RECOUPEMENT DE LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE ET DE L'INDICE DE PAUVRETÉ MULTIDIMENSIONNELLE

Les analyses sur l'intersection entre pauvreté monétaire et pauvreté multidimensionnelle en Allemagne montrent un faible recouvrement : en effet, alors que 13% de la population allemande est en situation de pauvreté monétaire et 23% en pauvreté multidimensionnelle, seuls 5% de la population est concernée par les deux types de pauvreté. Par exemple, parmi ceux qui ont un faible revenu, mais qui ne signalent aucune privation matérielle, 46 % déclarent qu'ils sont propriétaires de leur logement, 72 % déclarent qu'ils ont voiture, et 78% disent qu'ils possèdent une richesse de 7 000 € ou plus (richesse nette médiane de 66 000 €).

Dans le cadre d'une étude comparative des pays en voie de développement, la Banque Mondiale a étudié le recouvrement entre pauvreté monétaire, définie par le seuil de pauvreté extrême de 1,90\$ par personne et par jour, pauvreté en termes d'éducation, définie par le niveau de scolarité des adultes et le taux d'inscription à l'école des enfants d'une tranche d'âge donnée, et pauvreté en termes de services de bases, telles que l'accès à l'électricité, à l'eau potable et à l'hygiène.

L'analyse de la contribution des différents indicateurs au taux de pauvreté multidimensionnelle permet de déceler des différences significatives en fonction des contextes nationaux. Ainsi, en Asie du Sud, 46% de la pauvreté provient de l'éducation et seulement 25% de la pauvreté monétaire alors qu'en Afrique subsaharienne, l'accès à des services de base et la pauvreté monétaire représentent respectivement 40% et 36% de la pauvreté. Cela suggère des politiques différentes : la priorité en Asie du Sud devrait être un accès plus large à l'éducation alors qu'un accès

à des services de bases peut paraître plus prioritaire en Afrique.

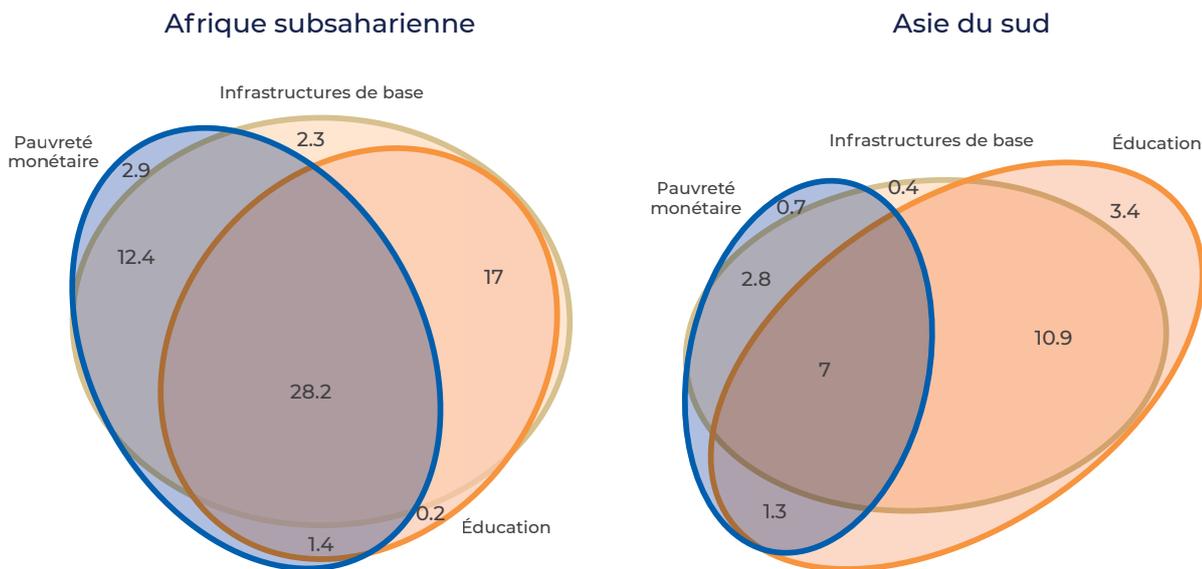
On constate des recouvrements entre les trois définitions mais la part de la population concernée par les trois formes de pauvreté varie de 50% environ en Afrique subsaharienne, à 25% en Asie du Sud-Est. Par ailleurs, le taux des pauvres touchés par une forme de pauvreté au maximum est deux fois plus élevé en Asie du Sud qu'en Afrique subsaharienne (environ 20% contre 10%). Un taux de recouvrement important des formes de pauvreté signifie une plus grande interdépendance des formes de pauvreté et une plus forte concentration de la pauvreté. En termes de réponse, cela signifie que des politiques qui se focalisent sur une seule forme de pauvreté peuvent ne pas être efficaces et que les réponses doivent être multidimensionnelles.

Un taux de recouvrement important des formes de pauvreté signifie une plus grande interdépendance des formes de pauvreté et une plus forte concentration de la pauvreté.

Partie 1

Comprendre les différentes approches de la pauvreté et ses publics

Diagramme de Venn de recoupement des formes de pauvreté en Afrique Subsaharienne et en Asie du Sud



Issue de : Banque Mondiale, Poverty and shared prosperity 2018, Beyond Poverty, p.119

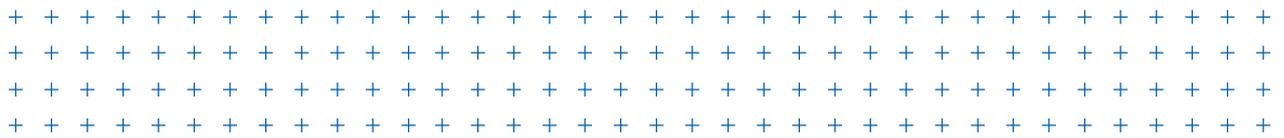
CONCLUSION

Les analyses comparatives sont rares et n'ont pas été menées sur plusieurs années compte tenu de la complexité statistique à les réaliser. Elles permettent toutefois de confirmer des intuitions liées à la construction même de ces indicateurs :

- Globalement, les différentes définitions de la pauvreté correspondent à des poids dans la population totale et des profils de ménages différents.
- En France, le recouvrement entre les grandes familles de définitions de pauvreté en France est faible. Il y a plus de recouvrements entre les deux mesures de pauvreté monétaire (pauvreté monétaire relative selon le revenu disponible et selon le revenu arbitrage) qu'entre une mesure de pauvreté monétaire et toute autre mesure de pauvreté non-monétaire.

- Le taux de recouvrement varie en fonction des formes de pauvreté, des contextes nationaux et il évolue dans le temps. Il doit être pris en compte dans la définition des réponses : globales ou sectorielles, selon des critères de ciblage uniques ou multiples.

La pauvreté n'est donc pas un phénomène unidimensionnel : elle doit être abordée selon différents éclairages. Il faut également interroger la persistance de ce faible recouvrement entre les formes de pauvreté dans la durée, et de la persistance des ménages en situation de pauvreté selon les définitions, car l'efficacité des solutions pour y remédier en dépend.



Appréhender la pauvreté comme parcours de vie : vers et hors de la pauvreté

Au-delà des indicateurs offrant une vision statique de la pauvreté, il faut considérer une autre caractéristique de la situation de pauvreté : à l'échelle de la société, la pauvreté est aussi un phénomène dynamique avec des entrées et sorties et n'est donc pas structurelle pour tous les ménages pauvres. Si la pauvreté peut être persistante, elle est principalement transitoire.

Les analyses des dynamiques individuelles des trajectoires de pauvreté cherchent à comprendre la durée pendant laquelle chaque individu est resté pauvre. Elles reposent quasi-exclusivement sur la définition monétaire relative qui reste aujourd'hui la définition la plus utilisée et donc la plus étudiée. Les analyses dynamiques sont complexes à mettre en œuvre car elles nécessitent des données sur un temps long, sur un échantillon suffisamment large de la population pour qu'il soit statiquement parlant. Cela explique que les études sur les dynamiques de la pauvreté restent un champ relativement peu exploré en France et dans le monde.

Néanmoins, ces analyses sont indispensables pour mieux comprendre et adresser la pauvreté. Elles permettent de répondre à des questions aussi fondamentales que : la pauvreté est-elle plutôt persistante ou plutôt temporaire ? Quelles sont les populations en pauvreté persistante et en pauvreté temporaire ? Existe-t-il des « trappes à pauvreté » qui limiteraient la sortie de la pauvreté ? Y a-t-il des mesures de pauvreté qui font apparaître une pauvreté plus temporaire que d'autres ? Cette analyse des trajectoires individuelles permet également de s'interroger sur les causes de l'entrée en situation de pauvreté et les facteurs de sortie.

Le principal indicateur de la persistance de la pauvreté est celui de l'OCDE qui considère que les familles sont dans une pauvreté persistante si elles sont dans la pauvreté cette année, et ont été dans la pauvreté pendant au moins deux des trois années précédentes (selon la définition de la pauvreté monétaire relative à 50% du revenu médian). En France, 35 % des personnes pauvres en 2015 ont été pauvres au moins deux ans sur les trois années précédentes (2012 à 2014). Cela signifie qu'une majorité des pauvres ne l'étaient pas auparavant. Le taux de la population en pauvreté persistante en France est de 2,4% et donc beaucoup plus faible que la moyenne au sein de l'Union Européenne (environ 6%) et au sein de pays comme l'Espagne ou l'Italie, où elle atteint 8% de la population nationale.

Deux études conduites par l'Insee sur les dynamiques de pauvreté monétaire relative permettent d'éclairer la dimension globalement temporaire de cette forme de pauvreté et les caractéristiques de la population confrontée à une pauvreté persistante :

- La pauvreté monétaire relative revêt une dimension transitoire importante : une proportion comparable de la population (environ 5%) entre, reste, et sort dans la pauvreté chaque année.
- Seule une minorité des personnes sont confrontées durablement à la pauvreté monétaire : l'analyse des entrées et sorties de pauvreté sur 4 années entre 2003 et 2006 montre que 52% des personnes pauvres l'ont été une seule année, 20% l'ont été pendant deux années, 15% pendant trois années et 13% pendant quatre années.
- Cette forte rotation a pour conséquence qu'une part

Comme pour le chômage, les plus âgés sont moins touchés, mais une fois qu'ils sont pauvres, la probabilité pour eux de s'en sortir est plus faible. Au bout de deux ans, les deux tiers des plus de 65 ans sont toujours pauvres, contre 43 % des moins de 65 ans.

significative de la population est confrontée à un moment de sa vie à la pauvreté monétaire : sur les 4 années étudiées, il ressort que 22,4% des personnes ont au moins connu une année de pauvreté, soit plus d'une personne sur 5 en France.

Les ménages surreprésentés parmi ceux qui restent pauvres ont les mêmes caractéristiques que ceux qui sont surreprésentés parmi les entrées et sorties de la pauvreté : ce sont des familles monoparentales mais aussi des personnes seules, habitant surtout dans les grandes villes, non diplômées, de moins de 30 ans. Les trajectoires

familiales telles que le départ d'un enfant ont un impact significatif dans les entrées de la pauvreté. Le chômage réduit les chances de sortir de la pauvreté tandis que le fait de vivre dans une zone géographique où la situation économique est favorable les augmente. Comme pour le chômage, les plus âgés sont moins touchés, mais une fois qu'ils sont pauvres, la probabilité pour eux de s'en sortir est plus faible. Au bout de deux ans, les deux tiers des plus de 65 ans sont toujours pauvres, contre 43 % des moins de 65 ans. Les cadres supérieurs qui s'appauvrissent s'en sortent plus vite en général : les trois quarts de ceux qui sont devenus pauvres ne le sont plus

Partie 1

Comprendre les différentes approches de la pauvreté et ses publics

l'année suivante, contre 45 % des ouvriers. L'événement majeur qui fait basculer vers la pauvreté ou en sortir est la perte ou l'accès à l'emploi.

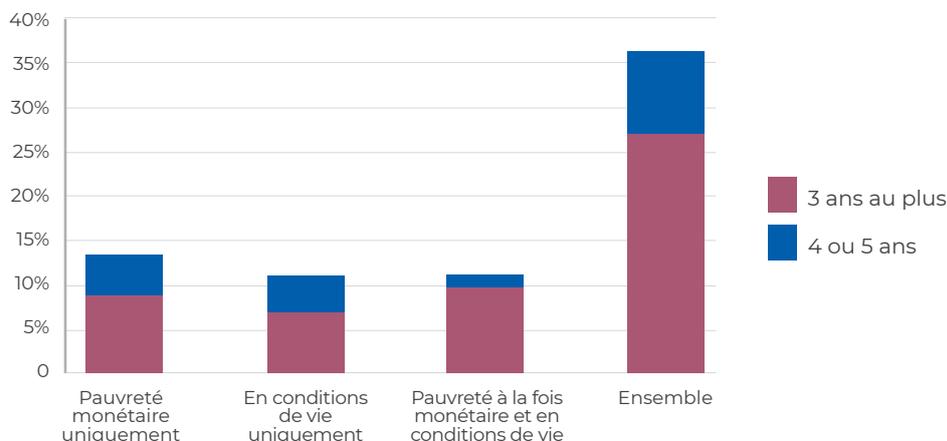
Une étude³⁵ mesurant les dynamiques individuelles de pauvreté monétaire et en conditions de vie sur cinq années entre 2004 et 2008 permet d'apporter un éclairage complémentaire à l'analyse sur les recoupements entre les différentes définitions de la pauvreté :

- La dimension persistante de la pauvreté varie en fonction des types de pauvreté : 37% des pauvres en conditions de vie sur les cinq années de l'étude l'ont été pendant au moins quatre ans. Ce taux est de 30% des pauvres selon la définition monétaire (seuil à 60%) et de 15% des pauvres selon les deux définitions.
- Les phénomènes de pauvreté sont sous-estimés lorsque que l'on se contente d'analyses statiques : autour de 20% de taux de pauvreté selon l'une ou l'autre

des définitions de pauvreté une année donnée, contre 36% de la population touchée par la pauvreté sur au moins l'une des 5 années.

- Le recoupement entre ces deux types de pauvreté est relativement faible, mais il reste plus élevé dans une analyse dynamique que dans les analyses statiques. La proportion de personnes qui ont connu les deux dimensions de la pauvreté pendant au moins une année sur 5 ans est de 12%. Ce taux n'est que de 5% une année donnée.
- Le risque de cumuler les deux formes de la pauvreté augmente avec le temps passé en situation de pauvreté : en effet, 60% des personnes en pauvreté monétaire persistante connaissent les deux formes de pauvreté alors que ce taux n'est que de 15% parmi les ménages en pauvreté transitoire.

Pourcentage des personnes de plus de 16 ans ayant connu la pauvreté en France entre 2004 et 2008, par type de pauvreté, et selon la durée passée en situation de pauvreté



Source : « Pauvretés monétaire et en termes de conditions de vie : sur cinq années, un tiers de la population a été confrontée à la pauvreté », Pascal Godefroy, Nathalie Missègue. Données Insee, Panel SRCV-SILC 2004-2008

Selon une étude de l'OCDE³⁶ sur la persistance des inégalités, il faut en France 6 générations soit 180 années pour que le descendant d'une famille en bas de l'échelle des revenus (les 10% les plus bas) atteigne le revenu moyen. C'est en bas et en haut de l'échelle sociale qu'il y a le moins de mobilité. En moyenne, dans 16 pays de l'OCDE, 17% seulement des enfants d'origine modeste réussissent à se hisser en haut de l'échelle des revenus une fois adultes, tandis que 42% des enfants de familles aisés réussissent à y rester. En France, les chiffres sont très proches de cette moyenne mais aux États-Unis ou en Allemagne, l'écart est encore plus important. En revanche, l'écart est moins prononcé en Espagne, en Grèce et au Portugal, où beaucoup de progrès ont été faits dans l'accès à l'éducation, ainsi qu'au Danemark.

Il faut en France 6 générations soit 180 années pour que le descendant d'une famille en bas de l'échelle des revenus atteigne le revenu moyen.

En France, le statut socio-économique se transmet très largement d'une génération à l'autre. Ainsi, 35 % des hommes dont le père a de faibles revenus d'activité ont eux-mêmes de faibles revenus d'activités une fois adultes - c'est un peu plus que la moyenne de l'OCDE (31 %). En revanche, à l'autre bout de l'échelle, avec un père ayant des hauts revenus, on a presque une chance

³⁵ Pauvreté monétaire et en termes de conditions de vie : sur cinq années, un tiers de la population a été confronté à la pauvreté, Pascal Godefroy, Nathalie Missègue

³⁶ A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility, OCDE



sur deux de rester à ce niveau de revenus. Il en est de même pour l'appartenance au statut cadre ou en matière d'éducation. Plus des deux tiers des enfants dont les parents sont diplômés du supérieur ont un diplôme du supérieur, alors que les enfants dont les parents ont un faible niveau de revenus seront seulement 17 % à avoir un diplôme d'une catégorie supérieure. Plusieurs phénomènes expliquent cette faible mobilité sociale : l'éducation, l'école que les enfants fréquentent, le quartier, le capital culturel et le capital social. A l'inverse, le chômage de longue durée est un des principaux éléments

expliquant que les plus pauvres restent dans la pauvreté. Les personnes sans emploi qui en trouvent un sont elles aussi moins susceptibles de gravir l'échelle des revenus, notamment parce qu'un certain nombre d'entre elles retrouvent un emploi en contrat précaire.

Mieux lier les indicateurs d'état de la pauvreté et de dynamique est donc indispensable pour mieux identifier les populations cibles, mieux comprendre leurs besoins, et concevoir des solutions adaptées.

Développer des stratégies de résorption adaptées à chaque forme de pauvreté : les exemples des politiques publiques « traditionnelles »

Il n'existe donc pas une définition unique de la pauvreté et les indicateurs présentés précédemment en révèlent plusieurs dimensions. Les acteurs publics dont l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) se dotent en général de tableaux de bord présentant plusieurs indicateurs dont l'analyse combinée permet de présenter l'état de la pauvreté en France et son évolution.

La multiplicité des formes et des types de publics en situation de pauvreté requiert une diversité de solutions, dont certains restent encore à identifier, qui dépendent notamment de la perspective dans laquelle on s'inscrit : court, moyen ou long terme. Prises une à une, les différentes formes de pauvreté appellent - de façon volontairement simpliste - des réponses différentes puisque l'impact recherché n'est pas le même (amélioration du revenu disponible, accès à l'emploi, aide aux familles...). Néanmoins, ces solutions peuvent se compléter selon les définitions retenues.

Par exemple, un objectif de réduction de la pauvreté monétaire relative incite à renforcer les transferts sociaux et fiscaux.

En 2014, en France métropolitaine, le taux de pauvreté monétaire s'établit à 14,1% de la population mais il serait de 22% sans l'existence des transferts sociaux et fiscaux³⁷. Ce sont les allocations logement et les minima sociaux, davantage ciblés sur les personnes les plus modestes, qui contribuent le plus à faire baisser le taux de pauvreté (respectivement de -2,1 et -1,8 points), davantage que les impôts directs (-1,1 point). La redistribution diminue la pauvreté de manière plus marquée pour les familles monoparentales ou nombreuses. L'effet de la redistribution sur le taux de pauvreté est particulièrement important pour les chômeurs (-13,5 points) et les inactifs non retraités de 18 ans ou plus (-14,1 points).

Le groupe de travail « Accès aux droits, aux biens essentiels et aux minima sociaux » de la Conférence nationale sur la pauvreté et l'inclusion sociale de décembre 2012 à Paris a estimé que 15 milliards d'euros, distribués sous forme de salaires et de prestations sociales, permettraient de faire passer au-dessus du seuil de pauvreté les plus de 8 millions de personnes qui, à l'époque, se trouvaient en dessous, et de supprimer ainsi la pauvreté monétaire relative en France³⁸.

Si l'impact des transferts sociaux et fiscaux est fort sur la pauvreté monétaire, il peut être neutre si l'on s'intéresse à une autre définition de la pauvreté. La pauvreté en termes de reste-pour-vivre concerne des ménages dont les dépenses contraintes sont élevées au regard de leurs ressources : il s'agit à la fois de ménages qui relèvent de la pauvreté monétaire, donc avec des ressources faibles, et de ménages avec des revenus nets relativement élevés mais des dépenses contraintes élevées également qui les rendent incapables de répondre à leurs besoins matériels immédiats. Pour ces derniers, l'augmentation des transferts sociaux et fiscaux via les minima sociaux par exemple serait neutre car ils n'y sont pas éligibles, alors que les premiers verront leur reste-pour-vivre augmenter grâce à ces revalorisations. En revanche, pour ces deux typologies de ménages, des approches sur la réduction du budget dédié aux biens et services essentiels comme les offres inclusives portées par l'Action Tank ou les systèmes

Pour les ménages qui relèvent de la pauvreté monétaire en reste-pour-vivre, l'augmentation des transferts sociaux et fiscaux via les minima sociaux serait neutre.

³⁷ Les effets des transferts sociaux et fiscaux sur la réduction de la pauvreté monétaire, in *Minima sociaux et prestations sociales*, 2017, DREES

³⁸ *En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté*, Edition 2020, ATD Quart Monde

Partie 1

Comprendre les différentes approches de la pauvreté et ses publics

de tarifications sociales développées par l'Etat sur l'eau ou l'énergie, ou encore par les collectivités locales sur les crèches, permettraient une amélioration du reste-pour-vivre et une réduction de la pauvreté, à condition que les critères d'éligibilité de ces tarifications spécifiques ne leur en interdisent pas l'accès, comme nous le détaillons dans la partie suivante.

D'autre part, un objectif de réduction de la pauvreté en conditions de vie nécessiterait une diversité de types de mesures compte tenu des quatre familles de critères sur lesquelles repose cette définition (les restrictions de consommation, l'insuffisance de ressources, les retards de paiement et les difficultés de logement). En plus des deux approches mentionnées ci-dessus, on peut mentionner également les mesures qui relèvent des politiques générales (qui ne ciblent pas spécifiquement les ménages pauvres) comme la politique du logement ou la politique familiale. Par ailleurs, l'analyse des ménages en situation de pauvreté en conditions de vie en France

indique une forte proportion de ménages moyennement insérés sur le marché de l'emploi, disqualifiés professionnellement, pour lesquels des plans de formation ou plus globalement un accompagnement à l'insertion professionnelle serait pertinent. Néanmoins, il s'agit là d'une approche de résolution « curative » de cette pauvreté, et on pourrait légitimement se demander s'il ne vaut pas mieux adresser les déterminants de la pauvreté tels que le niveau d'éducation, comme y incitent les approches multidimensionnelles de la pauvreté. Les approches multidimensionnelles de la pauvreté amènent ainsi à développer des programmes d'investissement sur l'enfance, l'éducation, la santé, la nutrition comme c'est le cas dans les pays scandinaves en particulier. On peut aussi mentionner les dispositifs visant à réduire les inégalités dans une logique préventive, par exemple en fixant l'objectif de mettre fin à la grande pauvreté des enfants sur une génération (qui est l'objectif principal de l'actuelle stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté en France).

Principaux outils à mobiliser pour adresser la pauvreté en fonction du type de pauvreté ciblée

TYPE DE PAUVRETÉ	OUTIL			
	Transferts sociaux et fiscaux	Tarifications sociales et solidaires	Politiques générales (logement, famille, emploi...)	Prévention (santé, éducation,...)
Pauvreté monétaire relative selon le revenu disponible				
Pauvreté monétaire relative selon le reste-pour-vivre				
Pauvreté en conditions de vie				

- Type de pauvreté principalement ciblé par l'outil indiqué
- Type de pauvreté également adressé par l'outil indiqué

Mais la pauvreté est aussi un phénomène dynamique : tout d'abord, le nombre de personnes concernées évolue dans le temps, car on observe des dynamiques d'entrée et de sortie dans la pauvreté³⁹. D'autre part, comme le souligne Julien Damon⁴⁰, les profils des ménages concernés évoluent : dans les années 50, la pauvreté monétaire touchait principalement des personnes âgées, des familles nombreuses, dans les zones rurales. Aujourd'hui, les pauvres sont des jeunes en difficultés d'accès au marché de l'emploi, des familles monoparentales, dans les zones urbaines et en particulier dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). On

a également constaté une féminisation de la pauvreté et une augmentation du nombre de travailleurs pauvres. Cette évolution des publics appelle des réponses différentes. Enfin, la dimension dynamique de la pauvreté s'applique également à l'échelle d'un individu, incitant à formuler des réponses de différentes natures selon la durée en situation de pauvreté des ménages. Pour les ménages qui entrent et sortent rapidement de la pauvreté, une plus forte réactivité des aides en cas de fragilisation économique ou sociale temporaire, mais aussi des dispositifs de prévention afin d'éviter qu'un ménage dans une situation de fragilité ne bascule dans la pauvreté sont

39 L'évolution de la pauvreté en France : les nouvelles formes de l'aggravation. Suivi annuel des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale, ONPES, 2015
40 Julien Damon, Mesures de la pauvreté, mesures contre la pauvreté, Fondapol, décembre 2016 [site web : <https://www.vie-publique.fr/video/272482-la-lutte-contre-la-pauvrete-entretien-avec-julien-damon>]



plus adaptés. En revanche, pour la minorité de ménages structurellement en situation de pauvreté monétaire, un accompagnement plus global paraît nécessaire en complément de transferts sociaux.

Les réalités que recouvre la pauvreté sont trop diverses pour y répondre par une solution unique.

Les réalités que recouvre la pauvreté sont trop diverses pour y répondre par une solution unique. Pour espérer avoir un impact concret dans la réduction de la pauvreté, il est nécessaire de définir précisément l'objectif et la cible poursuivis par chaque nouvelle mesure, et tenir compte de la durée nécessaire avant de pouvoir

mesurer l'impact (court terme pour une augmentation des minima sociaux, moyen terme pour une politique de logement plus ambitieuse et plus inclusive, long terme pour réduire les inégalités d'éducation). Les différents outils de lutte contre la pauvreté doivent prendre en considération ces différentes dimensions de la pauvreté, en tenant compte également des relations entre ces dimensions. La question du niveau de vie, et donc du revenu, est centrale, mais l'Action Tank s'adresse plutôt aux autres dimensions de la pauvreté à travers ses programmes.

L'approche de l'Action Tank, qui a concentré ses efforts ces dernières années à la création d'offres de biens et services inclusives, en proposant des tarifications sociales

ou solidaires, en levant des barrières à l'entrée pour des ménages auparavant exclus (accès à un véhicule neuf, accès au logement social...), apporte une partie de la réponse aux différentes formes de pauvreté. Son approche permet notamment d'améliorer le reste-pour-vivre de toutes les personnes pauvres éligibles à ces offres, mais ces offres sont un complément à d'autres solutions pour sortir durablement les ménages bénéficiaires de la pauvreté. Par ailleurs, ces offres restent une réponse très partielle pour des ménages qui sont structurellement en situation de pauvreté, et nécessitent un accompagnement plus global. Par ailleurs, l'approche de l'Action Tank vise à agir sur les conditions de vie et sur la pauvreté dans son caractère multidimensionnelle, avec des programmes qui visent à faciliter le retour en emploi, l'accès au crédit, ou encore la réinsertion par le logement.

Une meilleure compréhension des différentes formes de la pauvreté peut aider les acteurs de la lutte contre la pauvreté – administrations publiques, collectivités territoriales, associations, collectifs citoyens, grandes et petites entreprises, fondations, ... – à mieux évaluer l'impact de leurs choix dans la conception et la mise en œuvre d'offres inclusives ou de dispositifs sociaux et solidaires en termes de critères d'éligibilité, de processus d'inscription et de nature des réponses apportées, que nous détaillons dans la partie suivante.

Partie 1

Comprendre les différentes approches de la pauvreté et ses publics

Synthèse :

- Quelles sont les différentes approches de la pauvreté ?
- Quelles sont aujourd'hui les limites de ces définitions de la pauvreté ?

PAUVRETÉ ABSOLUE

DÉFINITION :

ménages vivant avec un revenu inférieur au seuil minimal pour couvrir les besoins nécessaires à une vie décente

MÉTHODES D'ÉVALUATION :

à partir des bases fiscales, estimation du nombre des personnes dont le revenu est inférieur à un montant équivalent à la valeur d'un panier de biens considérés comme indispensables, ou à une convention nationale

UTILISATION OFFICIELLE DE LA DÉFINITION :

aux Etats-Unis et quelques instances multilatérales (dont le PNUD)

- ✓ L'indicateur est facile à calculer.
- ✓ L'indicateur permet la comparaison internationale
- ✗ Il n'y a pas de consensus sur le panier de biens à prendre en compte, d'autant plus que celui-ci varie dans le temps
- ✗ L'usage de cet indicateur aboutit à une vision trop restrictive de la pauvreté

PAUVRETÉ MONÉTAIRE RELATIVE

PAUVRETÉ MONÉTAIRE RELATIVE EN REVENU DISPONIBLE :**DÉFINITION :**

ménages dont le niveau de vie est inférieur à un niveau de vie équivalent au revenu médian pondéré par un coefficient et rapporté à la taille du ménage

MÉTHODES D'ÉVALUATION :

à partir des bases fiscales, estimation du nombre de ménages dont le revenu disponible par unité de consommation (ou niveau de vie) est inférieur à un seuil déterminé

UTILISATION OFFICIELLE DE LA DÉFINITION :

dans tous les pays de l'Union Européenne

PAUVRETÉ MONÉTAIRE RELATIVE EN RESTE-POUR-VIVRE :**DÉFINITION :**

ménages vivant avec un budget inférieur à un seuil déterminé, après prise en compte d'un périmètre de dépenses et de charges donné

MÉTHODES D'ÉVALUATION :

soustraction des ressources disponibles d'un périmètre de dépenses déterminé, rapporté à la taille du ménage. Il peut être exprimé par jour, par semaine ou par mois

UTILISATION OFFICIELLE DE LA DÉFINITION :

Pas d'utilisation officielle de cette définition

- ✓ L'indicateur permet la comparaison internationale (principalement avec la pauvreté en revenu disponible)
- ✓ L'indicateur permet la comparaison entre les ménages.
- ✓ L'indicateur monétaire en reste-pour-vivre permet de mieux saisir la notion de contrainte budgétaire
- ✗ Le calcul de l'indicateur ne permet pas de prendre en compte les ménages pauvres qui ne sont pas recensés dans les bases fiscales ...et potentiellement en situation de grande misère
- ✗ Le calcul de l'indicateur ne prend pas en compte le patrimoine accumulé au cours du cycle de vie, les remboursements d'emprunt, l'aide éventuelle de la famille, ou encore des caractéristiques et capacités individuelles telles que la capacité à gérer un budget
- ✗ L'indicateur ne reflète pas la distribution des revenus des ménages pauvres (intensité de la pauvreté)



PAUVRETÉ EN CONDITIONS DE VIE

DÉFINITION :

ménages qui déclarent ne pas avoir les ressources financières suffisantes pour accéder à un nombre minimal d'éléments de la vie courante sur un nombre total considérés comme nécessaires

MÉTHODES D'ÉVALUATION :

évaluation au travers d'enquêtes du nombre de ménages subissant au moins un nombre déterminé de privations figurant dans une liste d'éléments souhaitables

UTILISATION OFFICIELLE DE LA DÉFINITION :

dans un indicateur composite pauvreté monétaire et en conditions de vie en France, en Slovaquie ou encore en Irlande

✓ Cette définition est une approche plus qualitative en matière d'informations récoltées

✓ L'indicateur permet la comparaison internationale

✗ Le panier de privations considérées ne fait pas l'unanimité

✗ La méthode d'évaluation ne permet pas de prendre en compte les ménages pauvres qui ne vivent pas en logement ordinaire car ils ne reçoivent pas l'enquête

PAUVRETÉ SUBJECTIVE

DÉFINITION :

ménages se définissant eux-mêmes comme en situation de pauvreté

MÉTHODES D'ÉVALUATION :

évaluation au travers d'enquêtes du nombre de ménages affirmant vivre une situation de pauvreté, considérant leur situation financière comme difficile, et/ou incapables de vivre normalement sans faire de dettes

UTILISATION OFFICIELLE DE LA DÉFINITION :

Pas d'utilisation officielle de cette définition

✓ Très sensible à la conjoncture économique, cet indicateur permet de suivre la perception du risque de pauvreté

✗ Une part significative des pauvres selon cette définition (20%) se situent au-dessus du 5^e décile des revenus

✗ La méthode d'évaluation ne permet pas de prendre en compte les ménages pauvres qui ne vivent pas en logement ordinaire car ils ne reçoivent pas l'enquête

PAUVRETÉ ADMINISTRATIVE OU LÉGALE

DÉFINITION :

ménages allocataires de minima sociaux.

MÉTHODES D'ÉVALUATION :

détermination du nombre de bénéficiaires des différents minima sociaux

UTILISATION OFFICIELLE DE LA DÉFINITION :

Pas d'utilisation officielle de cette définition

✓ L'indicateur est facile à utiliser et à suivre

✗ La définition n'est valable comme indicateur de pauvreté dans le temps que si les règles d'attribution demeurent les mêmes sur le long terme

✗ La définition ne permet pas la comparaison internationale

PAUVRETÉ MULTIDIMENSIONNELLE

DÉFINITION :

ménages n'ayant pas les capacités humaines centrales pour accéder à une vie pleinement humaine

MÉTHODES D'ÉVALUATION :

avec l'IPM (Indice de Pauvreté Multidimensionnelle), estimation du nombre de personnes vérifiant au moins 33% des indicateurs reflétant une privation aiguë dans les domaines de la santé, l'éducation et les conditions de vie

UTILISATION OFFICIELLE DE LA DÉFINITION :

principalement par les instances multilatérales internationales (dont le PNUD)

✓ Une définition qui permet de mieux saisir les différentes dimensions de la pauvreté interdépendantes de la pauvreté

✓ L'indicateur IPM peut être adapté aux contextes nationaux tout en permettant une comparaison internationale

✗ Pas d'indicateurs de mesure de pauvreté relationnelle ou en termes d'expérience de pauvreté, intégrés dans un indicateur commun à ce jour

Partie 1

Comprendre les différentes approches de la pauvreté et ses publics

Synthèse :

- Quels enseignements tirer des comparaisons entre les différentes approches de la pauvreté ?

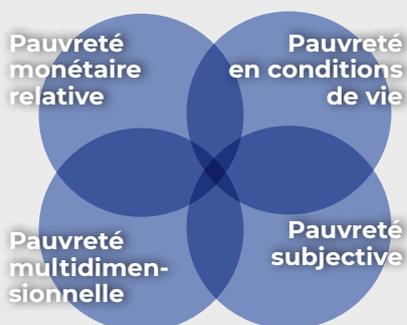
#1. Il n'est pas possible de dresser un portrait homogène de la pauvreté tant les profils de populations exposées varient en fonction des formes de pauvreté et de leur recoupement, en fonction du pays, et tant ils évoluent dans le temps

Pour chaque population touchée exclusivement par l'une des formes de pauvreté lors d'une année donnée, il est cependant possible d'identifier les principales caractéristiques spécifiques à un instant et à un pays donné : leur âge, leur situation familiale, leur situation vis-à-vis de l'emploi, comme l'a fait l'Insee dans le cadre d'une étude un peu ancienne (1998).

Profils de ménage touchés selon les formes de pauvreté

PAUVRETÉ MONÉTAIRE RELATIVE (SEUIL À 60%)	PAUVRETÉ EN CONDITIONS DE VIE	PAUVRETÉ SUBJECTIVE
<ul style="list-style-type: none">• Ménages peu insérés sur le marché du travail, souvent sans diplômes, plus souvent des indépendants• Forme de pauvreté plutôt rurale	<ul style="list-style-type: none">• Ménages moyennement insérés sur le marché du travail• Zone d'habitation plutôt urbaine, notamment en Ile-de-France	<ul style="list-style-type: none">• Familles monoparentales ou personnes seules moyennement insérées sur le marché du travail• Zone d'habitation en zone rurale

#2. La pauvreté n'est pas un phénomène unidimensionnel : elle doit être abordée selon différents éclairages.



Globalement, les différents types de pauvreté correspondent à des poids parmi la population totale et des profils de ménages différents. En France, le recoupement entre les formes de pauvreté est faible. Il y a plus de recoupements entre les deux mesures de pauvreté monétaires (pauvreté monétaire relative selon le revenu disponible et selon le revenu imposable) qu'entre une mesure de pauvreté monétaire et toute autre mesure de pauvreté non-monnaire.

Le taux de recoupement varie en fonction des formes de pauvreté, des contextes nationaux et il évolue dans le temps. Il doit être pris en compte dans la définition des réponses : globales ou sectorielles, selon des critères de ciblage uniques ou multiples.



#3. Il est nécessaire de prendre en compte la persistance de la situation de pauvreté selon les définitions de la pauvreté retenues, car l'efficacité des solutions pour y remédier en dépend

Sur la base d'études pluriannuelles, on constate que la pauvreté monétaire est principalement transitoire avec plus de 65% de ménages pauvres qui ne le sont qu'une seule année sur trois. Les facteurs d'entrée sont les trajectoires familiales (arrivée d'un enfant, perte d'un parent...) et la perte d'emploi ; les facteurs de sortie sont l'accès à un emploi, le fait d'habiter dans une région dynamique, d'accéder à un statut de cadre ; et les facteurs de persistance de la pauvreté sont : être au chômage et être âgé de plus de 65 ans.

La persistance de la pauvreté (plus de 4 ans de pauvreté sur 5 ans) est plus élevée parmi les ménages pauvres en conditions de vie que parmi les ménages pauvres monétairement et ceux pauvres selon les deux définitions. Le risque de cumuler ces deux formes de pauvreté augmente avec le temps passé en situation de pauvreté.

#4. A chaque forme de pauvreté, des moyens de lutte spécifiques

La multiplicité des formes et des types de publics en situation de pauvreté requiert une diversité de solutions qui dépendent notamment de la perspective dans laquelle on s'inscrit (court, moyen ou long terme). Prises une à une, les différentes formes de pauvreté appellent - de façon simpliste - des réponses différentes, qui peuvent se compléter selon les définitions retenues. Ainsi pour réduire la pauvreté monétaire en revenu disponible, l'outil adapté est d'utiliser l'outil de la redistribution via la fiscalité, les minimas sociaux, et les allocations logement. La lutte contre la pauvreté monétaire en reste-pour-vivre nécessite des actions de réduction des dépenses des ménages, comme les programmes développés par de l'Action Tank. La pauvreté en

conditions de vie peut être adressée via des politiques telles que le logement (aide à la rénovation et développement d'un parc social) et l'emploi (aides à la formation, insertion professionnelle, lutte contre le chômage de longue durée). Enfin, la pauvreté multidimensionnelle justifie en sus des outils déjà mentionnés, des programmes d'investissement sur l'enfance, l'éducation, la santé, la nutrition, dans une logique préventive (par exemple : l'objectif de mettre fin à la grande pauvreté des enfants sur une génération de l'actuelle Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté en France).

Partie 2

Choisir un critère d'éligibilité,
outil pratique de l'ambition
de lutte contre la pauvreté
d'un programme

La pauvreté recoupe des situations multiples : lors de la définition d'un programme de lutte contre la pauvreté, tel qu'il peut être développé par les pouvoirs publics ou par l'Action Tank, il convient donc de définir le public cible en fonction du type de pauvreté que l'on cherche à réduire ainsi que de l'impact attendu.

Afin de toucher ce public cible, et ce de façon exclusive, il est nécessaire de définir des critères d'éligibilité au programme, censés être le bon reflet du type de population visé par le programme. Mais, comme nous le verrons dans cette partie, le choix de ces critères entraîne généralement une distinction de fait entre la cible théorique du programme, et le public effectivement atteint dans le cadre du programme.

Cibler le public à partir du niveau de vie, première approche de la pauvreté monétaire relative

Page 47

Cibler les publics à partir de leur reste-à-vivre, seconde approche de la pauvreté monétaire relative

Page 55

Cibler la pauvreté en conditions de vie, multidimensionnelle ou administrative

Page 58

Synthèse des différents critères possibles

Page 61

- Qu'entend-t-on par critère d'éligibilité ?
- Quels critères d'éligibilité selon le type de pauvreté ciblé ?
- Quels sont les impacts de ces critères sur le public effectivement atteint par mon programme ?
- Comment arbitrer l'utilisation d'un critère plutôt qu'un autre pour une même population ?

Partie 2

Choisir un critère d'éligibilité, outil pratique de l'ambition de lutte contre la pauvreté d'un programme

LES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ, DES « VARIABLES PROXYS » DU CIBLAGE DU PUBLIC

Pour permettre le déploiement d'un programme, il est nécessaire de passer d'un public théorique à un public quantifiable grâce à des critères connus ou facilement évaluable. Ces critères sont les critères d'éligibilité :

critères permettant le ciblage, c'est-à-dire permettant de valider qu'un ménage ou un individu donné est bien le public visé par le programme.

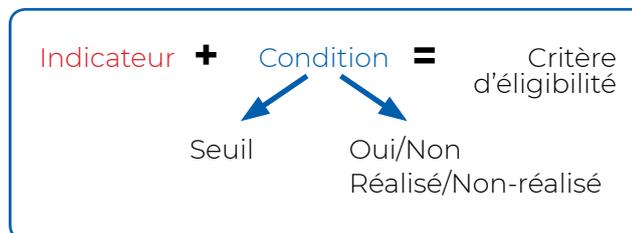
De la pauvreté...

A chaque type de pauvreté, ses indicateurs.

Exemples :

- Pauvreté monétaire : indicateurs monétaires de ressources
- Pauvreté en conditions de vie : indicateurs de privation

... aux critères d'éligibilité aux programmes.



Exemples : Quotient familial CAF < 700€ (seuil)
Capacité à partir en vacances Non (privation)

En statistique, on désigne par proxy une variable qui remplace une autre variable non mesurable ou non observable : elle permet donc d'obtenir des résultats proches des résultats qui auraient été obtenus avec l'autre variable non mesurable. Dans notre cas : les approches qualitatives de l'évaluation de la pauvreté sont difficiles à traduire dans des critères universalisables rapidement et facilement. C'est là que réside l'enjeu du passage de la cible théorique à la cible « effective » d'un programme dans le cadre de son déploiement : il faut convenir d'un ou de plusieurs critères connus ou facilement évaluable

qui constitueront la meilleure « approximation » de la cible théorique. Les critères d'éligibilité choisis sont ainsi des « proxys » du ciblage du public.

Pour autant, ce choix d'un proxy est loin d'être immédiat. Quels sont les différents critères d'éligibilité sur lesquels s'appuyer ? Comment interroger la pertinence d'un critère d'éligibilité au regard de l'impact recherché d'un programme ?



Cibler le public à partir du niveau de vie, un critère monétaire d'éligibilité

Les critères monétaires d'éligibilité sont les critères qui s'appuient sur un indicateur du niveau de revenus d'un ménage. L'évaluation de la pauvreté repose ainsi sur la comparaison de revenus disponibles d'un foyer par rapport à un seuil de référence, normalisé par la taille du foyer.

Ces critères monétaires constituent souvent le moyen le plus simple d'évaluer l'éligibilité d'un ménage à un programme d'aide ou à une offre inclusive, et pourtant :

- Les critères monétaires d'éligibilité communément utilisés ne recouvrent pas exactement le même public que le public désigné par la définition monétaire de la pauvreté selon l'Insee, qui prévaut aujourd'hui pour évaluer la pauvreté au niveau national ;
- Les différents critères monétaires utilisables ne ciblent pas non plus la même population, même en permettant chacun une approximation de la pauvreté en niveau de vie.

EVALUER LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE AU SENS DE L'INSEE

Pour évaluer la pauvreté monétaire au sens de l'Insee, il faut estimer le niveau de vie comme étant le total des ressources mensuelles disponibles (revenus, allocations et déduction des impôts directs) normalisé par la taille du foyer. Cet indicateur fait référence concernant l'évaluation de la pauvreté monétaire en France⁴¹.

comme un critère d'éligibilité et il est utilisé uniquement à des fins statistiques. Par exemple, la Caisse d'Allocation Familiale, un des principaux distributeurs d'aides d'État, n'utilise pas le niveau de vie au sens de l'Insee pour déterminer l'éligibilité à une allocation, mais utilise un outil en propre, que nous détaillons plus loin.

Dans la pratique, il est difficile d'évaluer le niveau de vie d'un ménage au sens de l'Insee, car celui-ci recoupe plusieurs sources d'information et ne peut pas être évalué sur la base d'un justificatif. Il ne peut pas être utilisé

APPROCHER LE NIVEAU DE VIE AU SENS DE L'INSEE AVEC LE REVENU FISCAL

Il est possible d'approcher le niveau de vie au sens de l'Insee en utilisant le revenu fiscal annuel du ménage. Le revenu fiscal se définit comme l'ensemble des différents revenus d'une année donnée (sans les allocations et aides éventuelles, et non réduit d'impôts déductibles). Le revenu fiscal de référence est en revanche réduit des frais professionnels.

Le revenu fiscal est évalué grâce à des informations détenues par l'administration fiscale : il est simple à définir, à calculer et à expliquer. Tous les ménages disposent d'un numéro fiscal, et tous ont accès à leur revenu fiscal de référence sur la base de leur déclaration d'impôt sur le revenu. L'utilisation de cet indicateur permet également d'envisager une automatisation de la vérification grâce à des outils numériques spécifiques.

Le revenu fiscal est évalué grâce à des informations détenues par l'administration fiscale : il est simple à définir, à calculer et à expliquer. Tous les ménages disposent d'un numéro fiscal.

⁴¹ La CAF utilise en interne un Revenu par UC (RUC) très similaire à cette définition mais corrigeant la composition du foyer pour certaines situations (ex : famille monoparentale avec UC + 0,2 part).

Partie 2

Choisir un critère d'éligibilité, outil pratique de l'ambition de lutte contre la pauvreté d'un programme

Pour l'utiliser comme critère d'éligibilité, le revenu fiscal de référence (RFR) est rapporté à la composition du foyer fiscal, et le résultat est ensuite comparé à des seuils de revenu fiscal donnés. La composition du foyer fiscal peut être indiquée, au choix, par :

- Le type de composition familiale (célibataire, couple sans enfant, couple avec un enfant, etc.) ;
- Le nombre de parts fiscales (1 par adulte, +0,5 par enfant, +1 pour le 3ème enfant, et autres selon les situations propres : parent isolé, handicap, veuvage, etc.),

c'est-à-dire que le revenu fiscal est divisé par le nombre de parts fiscales, et c'est le résultat de cette division qui est comparé à un seuil donné ;

- Le nombre d'unités de consommation (UC), qui peut être simplifié : 1 UC pour le premier adulte du foyer, puis 0,5 pour le 2ème individu et 0,3 / individu supplémentaire.

Plusieurs programmes d'aides sociales s'appuient sur le revenu fiscal du ménage comme critère d'éligibilité. Par exemples :

- Le revenu fiscal rapporté à la composition familiale est utilisé afin de mesurer l'éligibilité d'un ménage au logement social (financements réglementaires, conventions ANAH, etc.), tel qu'illustré dans le tableau ci-dessous. Dans cet exemple, une personne seule est éligible à un logement social PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) si son revenu fiscal est inférieur à 13 050€.

Exemple de plafonds de ressources annuelles pour les logements financés avec le PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) en 2019

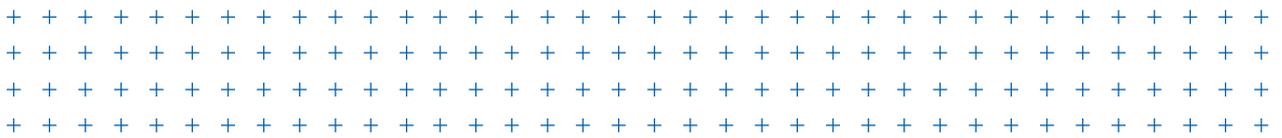
CATÉGORIE DE MÉNAGES	PARIS ET COMMUNES LIMITROPHES (EN €)	ILE-DE-FRANCE HORS PARIS ET COMMUNES LIMITROPHES (EN €)	AUTRES RÉGIONS (EN €)
Une personne seule	13 050	13 050	11 342
Deux personnes ne comportant aucune personne à charge à l'exclusion des jeunes ménages ou Une personne seule en situation de handicap	21 272	21 272	16 525
Trois personnes ou Une personne seule avec une personne à charge ou 2 personnes dont au moins une est en situation de handicap	27 883	25 569	19 872

- Le revenu fiscal par unité de consommation est utilisé dans le cadre des primes à la conversion automobile, avec deux seuils de revenu fiscal pour deux niveaux de prime distincts. Les primes 2019 s'appuient sur le revenu fiscal de référence de 2017 (avis d'imposition 2018) :

- Les foyers fiscaux déclarant moins de 13 489€/part sont potentiellement éligibles à une prime de 1 500€ ;
- Les foyers fiscaux déclarant moins de 6 300€/part sont potentiellement éligibles à une prime de 3 000€.

- Le revenu fiscal par unité de consommation est utilisé dans le cadre du chèque énergie, dispositif mis en œuvre par l'Etat⁴² et illustré dans le tableau ci-dessous. Dans cet exemple, une personne seule avec un enfant déclarant un revenu fiscal de moins de 5 600€/part est éligible à un chèque énergie de 240€.

⁴² Tous les foyers ne vivant que de ressources issues de la solidarité (minima sociaux notamment) déclarent un revenu fiscal de 0€.



Valeur du chèque énergie selon le revenu fiscal de référence par unité de consommation du ménage en 2019

	NIVEAU DE REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE (RFR) / UNITÉ DE CONSOMMATION (UC)			
	RFR / UC < 5 600€	5 600€ ≤ RFR/UC < 6 700€	6 700 € ≤ RFR/UC < 7 700€	7 700 ≤ RFR/UC < 10 700€
1 UC	194€	146€	98€	48€
1 < UC < 2	240€	176€	113€	63€
2 UC ou +	277€	202€	126€	76€

APPROCHER LE NIVEAU DE VIE AVEC LE QUOTIENT FAMILIAL

Le quotient familial est aussi un indicateur permettant d'approcher le niveau de vie au sens de l'Insee, sans prise en compte de l'imposition, qui s'appuie sur l'ensemble des ressources : revenus et prestations sociales perçues, non réduits d'impôts déductibles, normalisés par un nombre de parts : 2 parts pour un ou deux adultes, 0,5 part par enfant (de 1 à 2 enfants), et 1 part pour le 3ème enfant et au-delà.

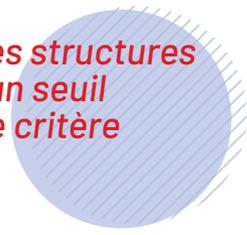
Le quotient familial est évalué grâce à des informations requises par la Caisse d'Allocation Familiale (CAF) ou la Mutuelle Sociale Agricole (MSA), il est connu des allocataires ou facilement récupérable. Comme le revenu fiscal, cet indicateur permet également d'envisager une automatisation de la vérification grâce à des outils numériques spécifiques.

La Sécurité sociale, avec les structures des CAF et la MSA, définit un seuil de quotient familial comme critère d'éligibilité aux allocations. Ce critère est également utilisé dans le

cadre de programmes Social Business. Par exemple, le programme Coup de Pouce Livebox d'Orange, accompagné par l'Action Tank, cible tous les ménages dont le quotient familial est inférieur à 700€/mois.

Notons ici que la CAF utilise également un indicateur interne, le revenu par unité de consommation, comme outil de pilotage, qui ne peut être utilisé que dans le cadre d'un accord spécifique avec la CAF. Cet indicateur, qui approche avec justesse le niveau de vie défini par l'Insee, notamment parce que les populations visées ont des impôts nuls ou faibles, n'est pas disponible directement pour d'autres usagers hors CAF.

La Sécurité sociale, avec les structures des CAF et la MSA, définit un seuil de quotient familial comme critère d'éligibilité aux allocations.



Partie 2

Choisir un critère d'éligibilité, outil pratique de l'ambition de lutte contre la pauvreté d'un programme

CHOISIR UN CRITÈRE D'ÉLIGIBILITÉ MONÉTAIRE : CONSEILS ET ARBITRAGES

Le niveau de vie au sens de l'Insee, le quotient familial et le revenu fiscal n'ont pas tous la même facilité d'utilisation et la même représentativité du public ciblé. De plus,

le choix d'un indicateur peut parfois « favoriser » ou « défavoriser » certains publics, selon les seuils d'éligibilité aux programmes définis.

COMPARAISON DES MODES DE CALCUL DES INDICATEURS MONÉTAIRES

Le niveau de vie au sens de l'Insee, le revenu fiscal et le quotient familial ne prennent donc pas en compte les mêmes ressources, et n'utilisent pas non plus la même normalisation de ce total de ressources (total de ressources rapporté à une taille du foyer comptabilisé en parts ou en unités de consommation).

Le tableau ci-dessous résume les 3 approches de la pauvreté monétaire (le niveau de vie n'étant pas utilisé comme critère d'éligibilité à des offres ou à des aides aujourd'hui, à notre connaissance) :

Comparaison des indicateurs de pauvreté monétaire

	NIVEAU DE VIE INSEE	CAF / SÉCURITÉ SOCIALE		FISCAL		
RESSOURCES PRISES EN COMPTE						
Revenus	✓	✓		✓	(Déduction des frais professionnels)	
Prestations sociales	✓	✓				✗
Impôts directs	✓		✗			✗
TAILLE DU FOYER						
	NORMALISATION QUANTITATIVE				NORMALISATION QUALITATIVE	
	Unité de consommation : 1 UC pour le 1 ^{er} adulte + 0,5 UC / pers > 14 ans + 0,3 UC / pers < 14 ans	Part : 2 parts / couple ou adulte isolé + 0,5 part / enfant + 1 part / 3 ^{ème} enfant + 0,5 part / handicapé	Unité de consommation simplifiée 1 part pour le 1 ^{er} adulte + 0,5 / 2 ^{ème} pers. + 0,3 / pers. suppl.	Part fiscale : 1 part / adulte + 0,5 part / enfant + 1 part / 3 ^{ème} enfant + spécificités (veuvage, handicap, parent isolé,...)	Unité de consommation simplifiée 1 part pour le 1 ^{er} adulte + 0,5 / 2 ^{ème} pers. + 0,3 / pers. suppl.	Composition du foyer Grille spécifique définissant un seuil par type de ménage (personne isolée, couple, couple avec enfant...). Il n'y a pas de seuil unique.
EXEMPLE DE PRESTATION/AIDE S'APPUYANT SUR CET INDICATEUR						
	/	Allocation logement de la CAF	Complémentaire santé solidaire	Prime à la conversion	Chèque Énergie	Attribution de logement social



SIMPLICITÉ, UNIVERSALITÉ, REPRÉSENTATIVITÉ : 3 DIMENSIONS POUR DISTINGUER LES CRITÈRES MONÉTAIRES

Comme nous l'avons vu précédemment, si le niveau de vie défini par l'Insee est l'outil qui permet d'approcher le plus « justement » la notion de pauvreté monétaire, dans la pratique, il est inutilisable car non disponible immédiatement, ne s'adossant pas à un justificatif unique. Si le total des ressources considéré est similaire à celui considéré par la CAF, la « normalisation » de ces ressources (nombre de parts considérées) diffère. Les critères monétaires généralement utilisés pour les programmes inclusifs sont donc le quotient familial CAF et le revenu fiscal de référence par part (ou par composition familiale). Le revenu de référence fiscal par part (ou par composition familiale) est calculable à partir de l'avis d'imposition du ménage. Il est donc immédiatement disponible pour la quasi-totalité des ménages visés (vocation universelle) et son calcul est simple.

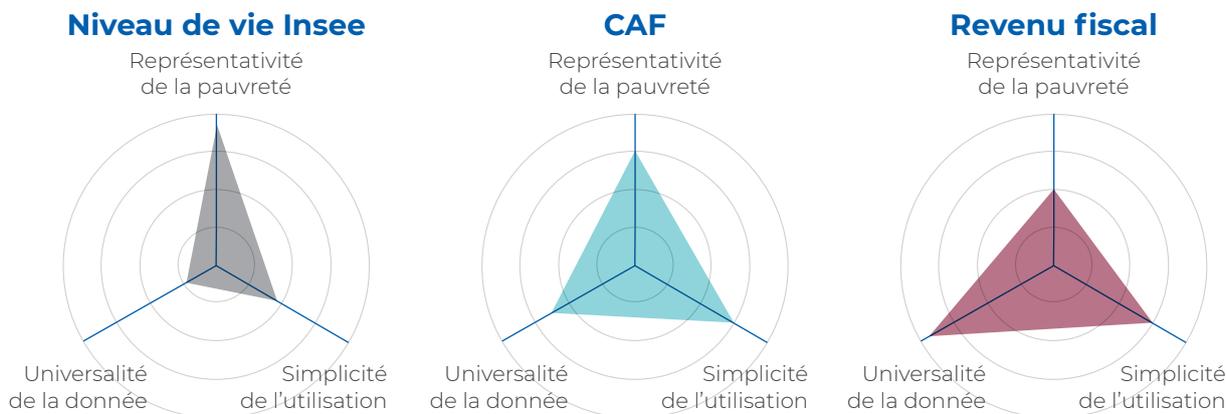
Le quotient familial, est réévalué 2 fois par an de façon systématique, pour tous les allocataires : une fois en janvier sur la base des revenus de l'année N-1, une fois en avril d'après les prestations sociales reçues. Le quotient familial est immédiatement disponible sans calcul à partir de l'attestation CAF (ou MSA), mais par conséquent il n'est disponible que pour les allocataires de la CAF (ou MSA). L'utilisation de ce critère peut donc exclure certains publics qui ne bénéficient pas de prestations sociales CAF, notamment en raison de « non-recours ».

Le choix entre un critère de revenu fiscal et un critère de quotient familial dépend du public visé, de l'environnement dans lequel le dispositif s'intègre et du nombre d'acteurs qui seront amenés à faire la vérification de l'éligibilité. Par exemple, un programme visant les familles peut facilement s'appuyer sur le quotient familial, car c'est une donnée disponible et connue de ces ménages et des associations pouvant les accompagner.

On peut ainsi résumer en 3 dimensions les différences entre un critère de niveau de vie Insee, de quotient familial et de revenu fiscal :

- La représentativité de la pauvreté au sens de l'Insee ;
- La simplicité d'utilisation ;
- L'universalité de la donnée.

Comparaison de 3 outils d'évaluation de la pauvreté monétaire d'un ménage



Partie 2

Choisir un critère d'éligibilité, outil pratique de l'ambition de lutte contre la pauvreté d'un programme

IMPACT DU CHOIX D'UN CRITÈRE SUR LA CIBLE RÉELLE

Le choix d'un critère a un impact sur l'accessibilité du programme, en créant des phénomènes d'exclusion ou d'inclusion de publics inhérents à l'indicateur utilisé, combiné au seuil d'éligibilité choisi. Notamment :

- Un ménage peut être exclu de fait d'un programme, bien qu'il soit dans la cible théorique, car il n'a pas les justificatifs demandés (public ne bénéficiant pas des prestations CAF, public dépendant du foyer fiscal d'un autre individu, ...);
- Un ménage peut être exclu car il est en situation de non-recours aux droits (public n'ayant pas fait les demandes de prestation auquel il a droit, public n'ayant pas fait les déclarations nécessaires auprès de l'autorité fiscale, ...);
- Un ménage peut être non éligible en raison de la mauvaise représentativité de l'indicateur dans le temps, en particulier dans le cas du revenu fiscal de référence (public ayant eu une baisse de ressource importante en année N et ayant donc un revenu fiscal sur l'année N-1 supérieur);
- Enfin, un ménage peut également être non éligible en raison de la difficulté à décrire une situation de pauvreté au travers d'un indicateur uniquement monétaire. L'indicateur monétaire ne permet pas d'agir directement sur une pauvreté évaluée en conditions de vie, ou d'agir sur le volet prévention de la pauvreté (perte d'emploi, évolution de la situation familiale, ...).

Un indicateur de pauvreté monétaire peut « favoriser » ou « défavoriser » certains publics pour un seuil d'éligibilité donné.

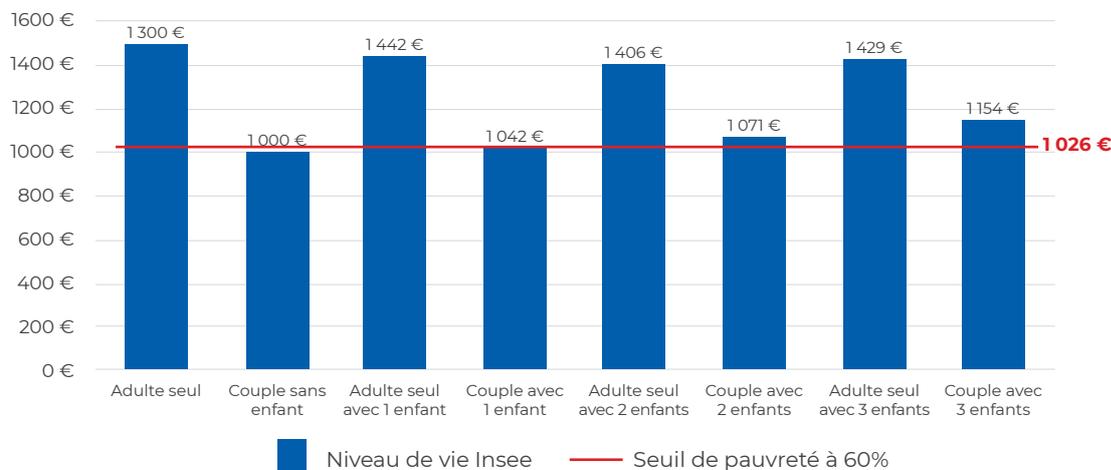
D'autre part, l'évaluation du revenu fiscal et le quotient familial d'un ménage peuvent être pondérés par une échelle d'équivalence en unités de consommation (voir partie 1) : en faisant cet exercice, on constate que la différence de prise en

charge de ressources et de normalisation par part des indicateurs implique qu'un indicateur de pauvreté monétaire peut « favoriser » ou « défavoriser » certains publics pour un seuil d'éligibilité donné.

Ainsi, deux ménages peuvent avoir le même revenu fiscal de référence par UC ou le même quotient familial, mais avoir deux niveaux de vie différents. Cela implique que, pour deux ménages éligibles à la même aide ou à la même offre, selon le seuil d'éligibilité de revenu fiscal ou de quotient familial retenu, un des deux ménages peut se situer en dessous du seuil de pauvreté au sens de l'Insee et l'autre au-dessus.

C'est ce qu'illustre le graphique ci-dessous, pour un quotient familial de 750€/mois. Pour ce même seuil de quotient familial, le niveau de vie Insee correspondant est compris entre 1 000€ et 1 500€ selon le profil du ménage.

Niveau de vie (Insee) correspondant à un quotient familial de 750 €/Mois



Les ménages retenus sont des isolés ou des couples sans ou avec enfants de moins de 14 ans. Dans le cas de 3 enfants, un des enfants à plus de 14 ans. On retient les allocations familiales et un forfait d'allocation logement.

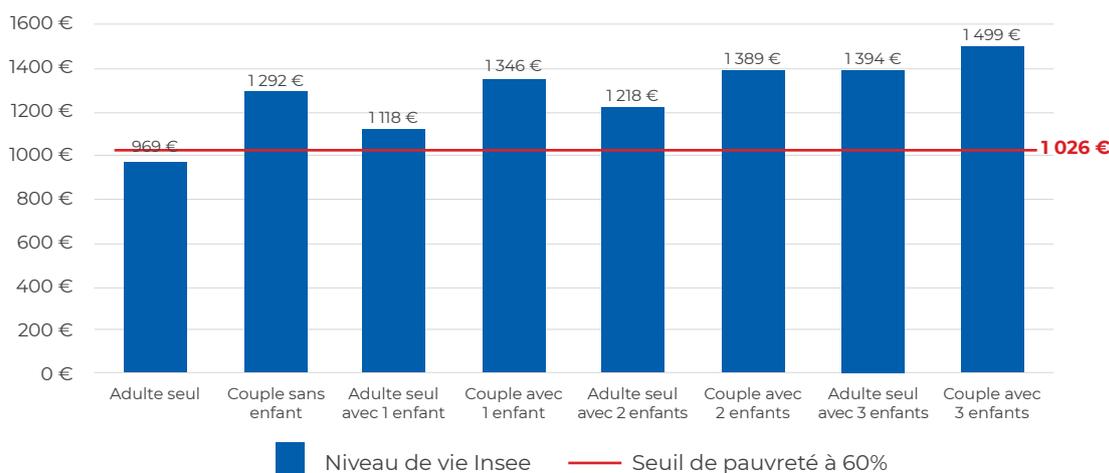


Le niveau de vie correspondant à un quotient familial de 750€/mois est plus élevé chez les ménages composés d'un adulte seul avec ou sans enfant, que chez les couples.

tré dans le graphique ci-après. Dans le calcul du revenu fiscal de référence par part, un adulte seul avec ou sans enfant a un niveau de vie (Insee) plus faible qu'un couple, à revenu fiscal de référence par part égal.

A l'inverse, le revenu fiscal de référence va inclure davantage les couples que les personnes isolées, comme illus-

Niveau de vie (Insee) correspondant à un revenu fiscal de référence/part de 750 €/Mois



D'après cette comparaison des indicateurs approchant le niveau de vie et constituant des critères d'appréciation de la pauvreté monétaire, on comprend que selon le public ciblé (personnes isolées, couples), un indicateur

Selon le public ciblé (personnes isolées, couples), un indicateur approchant de la pauvreté peut être préféré à un autre.

de pauvreté monétaire peut être préféré à un autre pour établir un critère d'éligibilité.

Il est de plus nécessaire de bien choisir le seuil d'éligibilité à une offre : choisir le critère du revenu fiscal de référence et un seuil d'éligibilité à 700€/mois, à la place de 750€, exclurait du public ciblé un adulte seul dont le niveau de vie serait pourtant plus faible que celui d'un couple se situant bien en dessous de ce seuil.

Focus

Les indicateurs de pauvreté monétaire relative : une simplicité limitante

Les critères d'éligibilité liés à la pauvreté monétaire sont fréquemment utilisés en France car ils sont faciles d'explication et d'utilisation. Ils permettent de rassurer en ayant une cible objective (nombre de personnes éligibles, élimination des risques de cannibalisation...). Mais ils peuvent être des outils incorrects pour désigner la cible d'un programme, pour l'atteindre ensuite ou encore pour assurer l'impact du dispositif créé.

Si l'objectif du programme est la réduction des dépenses contraintes, la prévention de la pauvreté, l'amélioration des conditions de vie, il s'agit de formes de la pauvreté qui ne se réduisent pas à une évaluation monétaire. L'utilisation d'indicateurs de pauvreté monétaire relative peut rendre la solution inaccessible à des publics dont le besoin serait pourtant manifeste (par exemple, des ménages avec un reste-pour-vivre faible, mais des ressources les faisant dépasser le seuil fixé par le critère d'éligibilité du programme). De plus, les critères peuvent créer des biais de sélection qui redessinent le public touché par le programme (par exemple, un public touché majoritairement constitué de familles, là où le programme viserait les personnes seules).

Partie 2

Choisir un critère d'éligibilité, outil pratique de l'ambition de lutte contre la pauvreté d'un programme

CRITÈRES MONÉTAIRES ET DÉCALAGE TEMPORAIRE

Les critères d'éligibilité qui s'appuient sur l'évaluation de la pauvreté monétaire ont un écueil commun : il existe un décalage temporaire entre le temps de la demande d'aide ou la demande de souscription à un programme, et le temps auquel se réfère l'indicateur monétaire. En

particulier, l'information du revenu perçu, utilisée pour évaluer la pauvreté monétaire, n'est pas contemporaine de la situation de pauvreté actuelle.

INFORMATION	JUSTIFICATIFS	DÉCALAGE TEMPOREL	INDICATEUR UTILISANT L'INFORMATION
Revenu imposable	Justificatif d'impôt sur le revenu : justificatif de l'année N disponible en avril de l'année N+1	Jusqu'à 2 ans de décalage : par exemple, le justificatif disponible en mars 2020 est le justificatif d'impôt sur le revenu 2018. Une évaluation d'éligibilité pour l'année 2020 se faisant en janvier se fait donc sur le revenu 2018.	<ul style="list-style-type: none"> ● Revenu Fiscal de Référence ● Quotient familial
Prestations sociales reçues	<p>Exemple Attestation CAF : prestations versées par la CAF (RSA, Allocation Adulte Handicapé, allocation de logement...)</p> <p>Exemple Attestation CARSAT : Minimum vieillesse versé</p>	Pas de décalage (justificatif du mois précédent disponible) en ligne ou en envoi papier.	<ul style="list-style-type: none"> ● Quotient familial

Le justificatif de revenu déclaré, utilisé pour évaluer l'éligibilité, est un justificatif émis antérieurement à la demande de souscription à un programme, qui reflète la situation sur une année écoulée : l'année en cours (année N) n'est donc jamais prise en compte, et le justificatif reflétant la situation de l'année N-1 n'est pas disponible dès le début de l'année N, obligeant ainsi à se reporter sur le justificatif de l'année N-2. Par défaut, ce sont d'ailleurs les revenus de l'année N-2 qui étaient considérés pour évaluer l'éligibilité à l'aide au logement (APL) jusqu'en avril 2020, avant réforme.

Les changements de situation plus ou moins brutaux peuvent donc être mal intégrés aujourd'hui par les programmes accessibles sur un critère de pauvreté monétaire uniquement, en particulier le Revenu Fiscal de Référence: si cela résulte sur des « surplus » de versements au regard de la situation réelle de certains bénéficiaires, cela résulte surtout en une exclusion des publics dont la situation s'est détériorée dans le temps écoulé entre la période de référence des revenus pris en compte, et le temps présent.

La CAF essaie de tenir compte des changements de situation brutaux avec un révision des revenus pris en compte dans le calcul du quotient familial, sur renvoi d'un formulaire et de justificatifs.

La CAF essaie de tenir compte des périodes de cessation d'activité de l'allocataire ou de son conjoint éventuel en neutralisant ou en appliquant un abattement sur les revenus pris en compte dans le calcul du quotient familial, sur sollicitation

des ménages, en plus de la réévaluation annuelle de janvier : il est possible de compléter un formulaire en ligne ou papier pour mettre à jour sa situation et ainsi son quotient familial.

De plus, pour répondre à cette limite à l'évaluation de l'éligibilité aux aides, un premier décret est paru en décembre 2019⁴³, relatif aux ressources prises en compte pour le calcul des aides personnelles au logement : depuis avril 2020, l'aide au logement est calculée en prenant en compte les revenus sur une période de référence de 12 mois glissants jusqu'à M-2 (par exemple, si le calcul est fait en décembre 2020, la période considérée sera de octobre 2019 à octobre 2020) et est actualisée tous les 3 mois pour suivre l'évolution de la situation de l'allocataire.

⁴³ Décret n° 2019-1574 du 30 décembre 2019



Cibler les publics à partir de leur reste-à vivre, seconde approche de la pauvreté monétaire relative

Evaluer l'éligibilité à un programme selon le reste-pour-vivre d'un ménage permet une approche plus fine, en prenant en compte les dépenses du ménage, qui inclut des publics dont les ressources sont a priori suffisantes mais qui font face à des charges et dépenses trop élevées. Ce critère s'appuie toutefois sur une analyse plus poussée de la situation des ménages, qui est plus difficile à mettre en pratique.

DESCRIPTION DES CRITÈRES D'ÉVALUATION DE LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE EN RESTE-POUR-VIVRE

Le calcul d'un reste-pour-vivre mensuel est permis en établissant le budget du ménage en tenant compte de l'ensemble des ressources du foyer dont on déduit des dépenses contraintes.

Cependant, l'évaluation de la pauvreté monétaire en reste-pour-vivre pour définir l'éligibilité n'est pas la méthode la plus simple :

- il n'y a pas de consensus aujourd'hui pour définir le périmètre des dépenses à prendre en compte et selon

l'utilisation, les définitions sont plus ou moins restrictives (par exemple : prise en compte ou non du forfait de téléphonie mobile) ;

- il est difficile de récupérer les informations précises, et de manière massive (pour faire rayonner l'offre ou le programme largement), pour établir le reste-pour-vivre toutes charges déduites pour un grand nombre de ménages.



Le calcul du reste-pour-vivre par les CCAS

Exemple du CCAS d'Evreux pour l'aide aux vacances.

Le calcul est le suivant : Ressources – Charges / Composition familiale

Les aides sont variables selon plusieurs seuils : si le reste à vivre est compris entre 0 et 170€, l'aide peut être de 305€ ; entre 171€ et 259€, l'aide sera de 198€ maximum.

L'analyse du reste-pour-vivre permet aussi de calculer un autre indicateur utile à l'évaluation de l'éligibilité : l'indicateur de poids d'une dépense dans le budget du ménage.

Il est possible de rapporter certaines dépenses ou charges au total des ressources d'un ménage. Si le pourcentage du budget que représente une charge particulière (comme les frais de chauffage) est élevé par rap-

port au pourcentage moyen observé dans le budget des ménages français, ce pourcentage est alors un indicateur du « poids » et donc de la contrainte que représente la dépense pour le ménage. Sans être un calcul du reste-pour-vivre, il s'agit d'un « proxy » spécifique à un type de dépense, désigné sous le terme « taux d'effort ».

Partie 2

Choisir un critère d'éligibilité, outil pratique de l'ambition de lutte contre la pauvreté d'un programme



Le taux d'effort énergétique

Le calcul du taux d'effort énergétique est une approche d'indicateur de poids, notamment utilisée pour définir la précarité énergétique.

Le calcul est le suivant : Dépenses en énergie / Total du revenu disponible d'un ménage (approché par le revenu fiscal, ou le revenu disponible considéré dans le quotient familial).

Le taux obtenu peut être comparé à un seuil donné ou au pourcentage du revenu médian dédié aux énergies dans le logement.

On peut ainsi définir un critère d'éligibilité à un programme basé sur le « taux d'effort ».

Un indicateur du poids représenté par certaines charges traduit également bien le concept de « double-peine » qui guide l'Action Tank⁴⁴ depuis ses débuts : certaines dépenses représentent un poids dans le budget plus élevé pour les ménages pauvres que pour le ménage moyen

(par exemple : l'alimentation infantile), et certaines dépenses sont même plus élevées parce que le ménage est pauvre (par exemple, le crédit, ou le logement, faute d'avoir le choix).



Focus

La « double peine »

En plus de subir un pouvoir d'achat faible, les ménages français vivant sous le seuil de pauvreté peuvent, sur certains types d'achat, payer le même bien ou service plus cher par unité de consommation que le consommateur médian.

Ce phénomène connu sous le terme de « **double peine** » a été mis en évidence aux États Unis par l'économiste David Caplovitz (1963) et a été corroboré depuis à plusieurs reprises. Une étude réalisée par le BCG pour le compte de l'Action Tank Entreprise & Pauvreté en 2012 détaille les différentes causes de « double peine » qui touche les ménages pauvres dont les consommations sont limitées :

- une structure de coût défavorable (le coût unitaire pour l'entreprise est supérieur pour les petites quantités consommées) ;
- une structure de prix défavorable (le mécanisme de tarification est pénalisant pour les petites quantités consommées par les ménages pauvres, compte tenu du mode d'allocation des coûts indirects)
- un manque d'équipement (voiture, internet, banque...) ou un profil de risque défavorable (en raison d'un non-accès aux produits) ;
- une information difficile à obtenir, imparfaite, manquante ou asymétrique, qui amène à de mauvais arbitrages.

Cette analyse met en évidence qu'un client pauvre peut être amené à payer un produit plus cher du fait qu'il consomme différemment ou qu'il est considéré par le fournisseur comme un client moins intéressant. D'après l'étude de BCG, les ménages pauvres subissent cette «double-peine» sur leurs principaux postes de dépenses, avec un impact global de l'ordre de 4 % des dépenses contraintes et nécessaires en moyenne soit de l'ordre de 500€ par an pour 3,5 millions de ménages. Cette double pénalité peut atteindre jusqu'à 8% pour certains profils de ménages. Plusieurs catégories de dépenses peuvent présenter plus de 10% de «double-peine» : assurance habitation, téléphonie prépayée, crédits (immobilier et consommation), santé, habitation (loyers du locatif privé, charges collectives). Des résultats similaires ont également été obtenus plus récemment au Royaume-Uni avec une double peine annuelle estimée en moyenne à 490€, et jusqu'à 790€ pour un ménage pauvre sur dix.

Les ménages s'adaptent à ces contraintes par un choix de non-consommation, par une dégradation des caractéristiques des produits ou services consommés ou par un recours à l'endettement.

⁴⁴ La double pénalité de la pauvreté, BCG & Action Tank Entreprise & Pauvreté, 2011



CHOISIR UN CRITÈRE D'ÉLIGIBILITÉ EN RESTE-POUR-VIVRE : CONSEILS ET ARBITRAGES

Evaluer le reste-pour-vivre complet nécessite de prendre en compte un nombre important d'informations non centralisées sur les dépenses, exigeant de nombreux justificatifs. Des ressources humaines ou technologiques conséquentes sont nécessaires pour produire une analyse complète. C'est donc un critère d'éligibilité coûteux à mettre en place.

Il est surtout utilisé par des professionnels tels que les institutions de microcrédit, les bailleurs sociaux, dans le cadre de programmes où l'engagement des parties-prenantes est important (engagement financier, principalement : contrat de crédit, contrat de location, ...) : principalement des programmes impactant des dépenses contraintes récurrentes élevées pour les ménages. Le reste-pour-vivre complet est utilisé également dans le cadre de l'aide alimentaire, par exemple par la Croix Rouge.

Les indicateurs de taux d'effort sont particulièrement pertinents si le programme cible un type de dépense, relativement facile à identifier à travers l'analyse complète des ressources et dépenses du ménage : assurance, logement, mobilité, télécommunications... Le calcul de l'impact de la solution proposée par le programme sur le reste-pour-vivre permet de confirmer l'adéquation de la solution avec la structure budgétaire complète du ménage.

Le calcul du taux d'effort seul, en revanche, peut ne pas se suffire à lui-même, et nécessite d'être combiné avec d'autres critères de pauvreté monétaire ou en conditions de vie, pour ne pas viser un public trop large. C'est le cas du logement, par exemple, qui représente pour beaucoup de ménages aux revenus moyens une part importante du budget, sans pour autant se traduire par une situation de pauvreté (si le reste-pour-vivre du ménage pour assurer toutes ses dépenses contraintes reste suffisant, du fait d'un revenu disponible suffisamment élevé et d'autres dépenses contraintes maîtrisées).

Le critère d'éligibilité en reste-pour-vivre, coûteux à mettre en place, est surtout utilisé par des professionnels tels que les institutions de microcrédit et les bailleurs sociaux dans le cadre de programmes où l'engagement des parties-prenantes est important.

Partie 2

Choisir un critère d'éligibilité,
outil pratique de l'ambition de lutte
contre la pauvreté d'un programme

Cibler la pauvreté en conditions de vie, multidimensionnelle ou administrative

Les critères de pauvreté en conditions de vie, ou de pauvreté multidimensionnelle, s'appuient sur un diagnostic socio-économique plus ou moins poussé, et sont utilisés notamment par des organismes de médiation et dans les programmes de l'Action Tank, en particulier pour évaluer la situation d'emploi.

DESCRIPTION DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ DE PAUVRETÉ EN CONDITIONS DE VIE OU DE PAUVRETÉ MULTIDIMENSIONNELLE

La pauvreté en conditions de vie s'évalue selon des critères de privation (renoncement à partir en vacances, à des loisirs, etc.) ; et la pauvreté multidimensionnelle selon des critères de capacité (niveau d'éducation, présence d'un handicap, etc.). On évalue, de façon binaire, si la privation est constatée, ou si la capacité est constatée, sur un ensemble d'items.

La pauvreté en conditions de vie et la pauvreté multidimensionnelle ne peuvent être évaluées à proprement parler que sous réserve d'intégrer plusieurs dimensions de la pauvreté (santé, éducation, conditions de vie...) à travers plusieurs critères d'éligibilité.

Par exemple, une santé dégradée, à laquelle s'ajouteraient un manque d'épargne, de faibles revenus et un manque de logement décent, si on vise spécifiquement un public dont la santé est atteinte du fait d'un logement insalubre qu'il ne peut rénover ou changer.

L'action de nombreuses associations et fondations adresse la pauvreté multidimensionnelle sans pour autant établir de critères d'éligibilité stricte, mais plutôt dans l'appréciation à discrétion de la situation de la personne, sur sollicitation spontanée et repérage grâce aux services sociaux. La fondation Abbé Pierre, par exemple, dans son intervention, considère à la fois de nombreux critères d'indépendance du logement (surpeuplement, logement nécessitant des rénovations, équipements d'hygiène dégradés), mais aussi les conditions de vie (régularité des repas, existence d'une épargne, meubles...) des personnes accompagnées.

La pauvreté multidimensionnelle faisant l'objet de recherche et de redéfinition actuellement, notamment afin d'inclure les dimensions relationnelles de la pauvreté et de mieux documenter les interdépendances entre les différentes dimensions de la pauvreté, les indicateurs auxquels se référer manquent encore à ce jour.

« L'expérience » de la pauvreté est également une di-

mension difficile à considérer en tant que critère d'éligibilité : la souffrance des publics, leur sentiment de déposséder d'un pouvoir d'agir, ne saurait être évaluée selon un seuil ni même sur une modalité qui ne serait pas uniquement déclarative, mais même dans ce cas, comment distinguer une situation d'une autre ?

Plusieurs programmes s'appuient toutefois sur un seul ou quelques items de la pauvreté en conditions de vie ou multidimensionnelle : par exemple, les programmes de formation, d'accompagnement ou de subventions destinées spécifiquement aux demandeurs d'emploi, comme les réductions ou la gratuité de cartes de transport dans certaines agglomérations ou sur les réseaux de train régionaux.

Certains critères de pauvreté en conditions de vie sont également utilisés seuls par certains réseaux de médiation, comme les contraintes budgétaires ou les restrictions de consommation.

Certains critères de capacité que l'on trouve dans l'approche de la pauvreté multidimensionnelle peuvent également être associés à d'autres critères, comme des critères de pauvreté monétaire. C'est le cas du programme Club Mobilité, qui s'adresse à des demandeurs d'emploi ou des personnes en création d'activité (ce qui correspond à une évaluation de leur capacité en termes d'emploi), et qui évalue également l'éligibilité des bénéficiaires via le calcul de l'ARE (Aide au Retour à l'Emploi), indemnité individuelle calculée sur la base de droits acquis (cotisations).



Utilisation de critères de pauvreté en conditions de vie

Contraintes budgétaires et incidents de paiement : ce que font les banques

Les banques françaises ont l'obligation légale d'identifier au sein de leur clientèle les personnes en situation de fragilité financière faisant état d'impayés, et de leur proposer de souscrire à une offre spécifique « Clients Fragiles » ainsi que de limiter les frais d'incidents. L'identification de ces clients s'appuie sur des indicateurs objectifs, tels qu'une inscription au Fichier Central des Chèques (FCC), un dossier de surendettement jugé recevable ou l'existence d'irrégularités de fonctionnement du compte bancaire (incidents de paiement répétés, etc).

Restrictions de consommation : le diagnostic mobilité de Wimoov

Les plateformes d'aide à la mobilité comme Wimoov, par exemple, identifient les difficultés de mobilité dans le cadre de l'accompagnement de bénéficiaires identifiés au travers d'un diagnostic, réalisé par le conseiller de la plateforme d'aide.

Ces diagnostics visent à évaluer à la fois la situation de mobilité actuelle et les freins sociaux, professionnels ou psychologiques ne permettant pas de faire évoluer cette solution.

Evaluer la fragilité globale : seniors et solitude

L'enjeu de l'expérimentation menée par l'Action Tank avec Finistère Habitat est de cibler les locataires âgés en situation de fragilité et de mettre en œuvre les solutions ou les animations adaptées dans leur quartier. Pour cela, le bailleur dispose de trois principaux leviers : la veille de ses équipes de terrain, l'envoi d'une enquête annuelle à tous les locataires de plus de 60 ans et des partenariats forts avec les collectivités et acteurs de la gérontologie locaux. L'enquête aborde quatre thématiques : le logement, la vie sociale, la vie quotidienne et la solitude. Les résultats permettent au bailleur d'identifier les besoins des locataires âgés, d'apprécier pour chacun un niveau de fragilité globale (social, physique...), et d'évaluer leur niveau de solitude grâce à une échelle de solitude⁴⁵.

CHOISIR UN CRITÈRE D'ÉLIGIBILITÉ EN PAUVRETÉ EN CONDITIONS DE VIE OU DE PAUVRETÉ MULTIDIMENSIONNELLE : CONSEILS ET ARBITRAGES

Y compris lorsqu'un ensemble d'items de pauvreté en conditions de vie ou de pauvreté multidimensionnelle est défini pour évaluer l'éligibilité à un programme, il existe une difficulté à constater la combinaison de critères recherchée systématiquement. Toute personne en situation de pauvreté en conditions de vie ne « coche » pas forcément les mêmes cases, chaque individu pouvant arbitrer ses privations de manière différente, ou ne faisant pas état des mêmes incapacités (de diplôme, par exemple).

Cela peut résulter en l'exclusion de demandeurs qui, bien qu'ils ne « cochent » par certains critères, sont pourtant à d'autres égards dans une situation très difficile. Si l'on choisit des critères issus de la définition de la pau-

vreté en conditions de vie, multidimensionnelle ou administrative sans pour autant chercher à qualifier une situation de pauvreté avérée selon ces définitions, il est nécessaire dans tous les cas de s'appuyer sur un diagnostic plus ou moins poussé pour chaque ménage. Ce diagnostic peut se faire soit sur une base déclarative (en entretien, exercé par un professionnel du secteur social), ou sur la base d'une « visite terrain » : par exemple, pour constater les défauts et privation en termes de logements (insalubrité, manque d'équipement, taille...).

L'utilisation de ces critères repose donc sur une intervention humaine relativement soutenue. Il n'existe pas de justificatif attestant spécifiquement d'une situation de pauvreté en conditions de vie ou multidimensionnelle :

⁴⁵ Revised UCLA Scale 4 items, une échelle de solitude développée par des chercheurs de l'Université de California Los Angeles.

Partie 2

Choisir un critère d'éligibilité, outil pratique de l'ambition de lutte contre la pauvreté d'un programme

celle-ci s'évalue indirectement à travers des justificatifs d'impayés, des déclarations de privation, un état de santé dégradé, etc. Cette diversité des justificatifs utilisés pouvant contribuer à la sensation de maltraitance administrative des ménages dans le processus d'évaluation de

l'éligibilité, il est nécessaire de concevoir ce processus en conséquence, afin de ne pas répéter les questions ou les demandes, et d'accompagner le rassemblement des différents justificatifs nécessaires.

CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ DE PAUVRETÉ ADMINISTRATIVE

Certains dispositifs utilisent la pauvreté administrative comme critère d'éligibilité. Les publics éligibles sont ainsi

ceux qui bénéficient d'une aide sociale spécifique (AAH, RSA, CMU...)



L'utilisation d'un critère de pauvreté administrative par Petits Frères des Pauvres

En proposant des ateliers numériques aux personnes âgées dont la majorité touche le minimum vieillesse, c'est l'approche administrative de la pauvreté qu'utilise Petits Frères des Pauvres pour sélectionner les personnes pouvant bénéficier de cet accompagnement : sont éligibles ceux qui bénéficient du minimum vieillesse.

Le critère de pauvreté administrative se distingue par sa facilité d'évaluation, puisqu'il s'appuie sur des justificatifs émis par diverses institutions, attestant de la perception d'aide ou d'un statut. Néanmoins, la difficulté d'obtention des justificatifs, dans le cas d'une situation d'illectro-

nisme, par exemple, peut venir entraver l'utilisation d'un critère de pauvreté administrative. Selon la cible d'un programme, il convient donc de vérifier la disponibilité des justificatifs.



Synthèse :

CRITÈRE D'ÉLIGIBILITÉ MONÉTAIRE EN NIVEAU DE VIE

LE REVENU FISCAL

CALCUL :

Évaluation du revenu grâce aux informations détenues par l'administration fiscale, sur la base du revenu déclaré.

MODE D'UTILISATION :

Comparaison du revenu fiscal à des seuils de revenu fiscal pré-établis rapportés soit au type de composition familiale, soit au nombre de parts fiscale, soit au nombre d'unités de consommation.

EXEMPLES DE PROGRAMMES D'AIDES PUBLIQUES :

Accès au logement social, primes à la conversion automobile, chèque énergie.

LE QUOTIENT FAMILIAL

CALCUL :

Évaluation grâce à des informations requises par la Caisse d'Allocation Familiale (CAF) ou la Mutuelle Sociale d'Intégration (MSA).

MODE D'UTILISATION :

Comparaison du quotient familial à des seuils de quotient familial pré-établis.

EXEMPLE DE PROGRAMMES D'AIDES PUBLIQUES :

Aide au logement

EXEMPLE DE PROGRAMMES DE L'ACTION TANK :

Coup de Pouce Livebox d'Orange

CRITÈRE D'ÉLIGIBILITÉ MONÉTAIRE EN RESTE-POUR-VIVRE

LE RESTE-POUR-VIVRE MENSUEL

CALCUL :

En établissant le budget « restant » une fois déduit un périmètre de dépenses contraintes et nécessaires de l'ensemble des ressources du foyer.

MODE D'UTILISATION :

Surtout utilisé par des professionnels ayant recours à l'évaluation de la solvabilité dans le cadre de programmes où l'engagement des bénéficiaires de programmes est important.

EXEMPLES DE PROGRAMMES :

Microcrédit bancaire, accès au logement (logement sociaux), aide alimentaire de la Croix Rouge.

L'INDICATEUR DE POIDS OU TAUX D'EFFORT

CALCUL :

1. En rapportant certaines dépenses ou charges au total des ressources d'un ménage
2. Puis en établissant un seuil en pourcentage pour des dépenses données.

MODE D'UTILISATION :

Pour les programmes ciblant un type de dépense bien identifié, en comparant à un taux estimé « normal ».

EXEMPLE DE PROGRAMMES :

Programme de lutte contre la précarité énergétique.

CRITÈRE D'ÉLIGIBILITÉ DE PAUVRETÉ EN CONDITIONS DE VIE, DE PAUVRETÉ MULTIDIMENSIONNELLE

La pauvreté en conditions de vie ou multidimensionnelle n'est pas évaluée en tant que telle pour donner droit à un programme, car ce type de pauvreté s'évalue selon de multiples critères ou items. Néanmoins, ces items peuvent être utilisés seuls comme critère d'éligibilité à certains programmes, afin d'évaluer une des dimensions de la pauvreté en conditions de vie ou multidimensionnelle.

CALCUL :

Appréciation à discrétion de la situation d'un ménage, sur sollicitation spontanée et repérage grâce aux services sociaux.

MODE D'UTILISATION :

Utilisation d'un ou plusieurs items pour estimer l'éligibilité ou association d'un ou plusieurs items à des critères de pauvreté monétaire.

EXEMPLE DE PROGRAMMES :

Programmes de formation, d'accompagnement ou de subventions destinées spécifiquement aux demandeurs d'emploi.

EXEMPLE DE PROGRAMMES DE L'ACTION TANK :

Le Club Mobilité.

CRITÈRE DE PAUVRETÉ ADMINISTRATIVE OU LÉGALE

CALCUL :

Les publics éligibles sont ceux qui bénéficient d'une aide sociale spécifique (AAH, RSA, CMU...).

DONNÉES :

Justificatifs émis par diverses institutions.

Partie 2

Choisir un critère d'éligibilité, outil pratique de l'ambition de lutte contre la pauvreté d'un programme

Synthèse :

Choisir un critère d'éligibilité pour un programme inclusif repose sur un ensemble d'arbitrages, qui seront faits selon l'écosystème de prescripteurs et les objectifs du programme : industrialisation d'une solution et diffusion très large, réponse à une dégradation récente de la situation d'un ménage...

CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ

ITEMS D'ARBITRAGE	RELATIF À LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE				EN CONDITIONS DE VIE OU RELATIF À LA PAUVRETÉ MULTIDIMENSIONNELLE	RELATIF À LA PAUVRETÉ ADMINISTRATIVE OU LÉGALE
	NIVEAU DE VIE		RESTE-POUR-VIVRE			
	REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE	QUOTIENT FAMILIAL CAF	RESTE POUR VIVRE	INDICATEUR DE POIDS / TAUX D'EFFORT		
Disponibilité de la donnée	✓	✓	✗	✗	✗	✓
Facilité d'utilisation	✓	✓	✗	✗	✗	✓
Capacité à saisir finement la situation des ménages	✗	✗	✓	✓	✓	✗
Absence de décalage temporaire de la donnée	✗	✓ Si proactivité du bénéficiaire	✓	✓	✓	✗
Capacité d'industrialisation/automatisation	✓	✓	✗	✗	✗	✓

Exemples :

• Le Club Mobilité

• Programme Malin
• Coup de Pouce Livebox

• Aide alimentaire Croix Rouge

• Programmes de lutte contre la précarité énergétique

• Programme Renault Mobilize (situation d'emploi et de mobilité)

• Offre Optique Solidaire

Partie 3

Définir la stratégie de ciblage
d'un programme inclusif

Partie 3

Définir la stratégie de ciblage d'un programme inclusif

Etape 1

Identifier le public cible en fonction du type de pauvreté visé et de l'impact attendu

Page 65

- Comment définir son public cible ?
- Comment articuler la forme de pauvreté à laquelle le programme s'attaque, et la définition du public cible ?

Etape 2

Choisir le critère et le seuil d'éligibilité adaptés au public visé

Page 68

- Comment définir le critère d'éligibilité en fonction de son public cible ?
- Comment choisir le seuil d'éligibilité pour que la solution soit accessible au public visé ?
- Comment corriger certains effets excluants d'un critère et d'un seuil d'éligibilité ?

Etape 3

Choisir les bons outils pour valider l'éligibilité du ménage en fonction du critère choisi

Page 75

- Quelles données sont nécessaires pour valider les critères d'éligibilité ?
- Comment trouver ces données, les traiter, les évaluer et les conserver ?
- Quels sont les outils existants pour automatiser la vérification d'éligibilité ?

Etape 4

Intégrer la validation de l'éligibilité dans le parcours bénéficiaire

Page 78

- Comment intégrer la validation de l'éligibilité dans le processus de souscription à l'offre ?
- Comment impliquer le réseau de prescripteurs ?
- Comment s'assurer de créer des parcours bénéficiaire inclusifs ?

Etape 5

Piloter la mise en œuvre du programme et l'utilisation du critère d'éligibilité

Page 88

- Comment veiller à l'accessibilité du programme ?
- Comment faire évoluer le volume de ménages ciblés ?
- Quel lien avec la mesure d'impact ?

Synthèse des facteurs clés de succès pour une stratégie de ciblage réussie ?

Page 92



Etape 1

Identifier le public cible en fonction du type de pauvreté visé et de l'impact attendu

Pour faire émerger un programme de lutte contre la pauvreté, il convient de définir le type de pauvreté auquel on souhaite s'attaquer, et l'impact que l'on souhaite avoir sur ce type de pauvreté. Ce cadre oriente le choix du public prioritaire.

DÉTERMINATION DU PUBLIC CIBLE : ILLUSTRATION PAR LES PROGRAMMES ACTION TANK

Des clés pour comprendre



CIBLAGE DU PUBLIC EN SITUATION DE PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

Imaginons que l'on vise la pauvreté en conditions de vie qui se traduit par un logement trop petit, trop humide, trop froid, et des difficultés à payer ses factures d'électricité, et que l'impact recherché est d'améliorer le confort du logement en faisant gagner plusieurs niveaux d'étiquette énergétique au logement. Une option de public cible est celle des ménages propriétaires d'un appartement de classe F ou G, pour lesquels les charges énergétiques représentent un poids supérieur à 8% de leur budget mensuel.

Les programmes innovants de lutte contre la pauvreté développés par l'Action Tank avec de nombreux partenaires depuis près de 10 ans, adressent tous les types de pauvreté précédemment décrits : ils visent à améliorer le reste-pour-vivre, les conditions de vie, et les capacités des ménages. L'impact directement recherché n'est pas l'augmentation des revenus.

La pauvreté monétaire relative seule n'est adressée que dans le cadre d'un seul programme : L'Appui, dispositif opéré par La Banque Postale, qui vise à agir sur la maîtrise du budget

et sur l'augmentation des revenus uniquement par l'identification de prestations sociales non-demandées auxquelles le bénéficiaire de l'Appui serait éligible. De même, la pauvreté multidimensionnelle n'est adressée que par un seul programme aujourd'hui au sein de l'Action Tank : ce type de pauvreté se manifestant par un accès aux biens et droits essentiels, il est davantage l'objet de l'action publique que des offres inclusives.

Partie 3

Définir la stratégie de ciblage d'un programme inclusif

Programmes Action Tank	Type de pauvreté visée				Public cible
	Pauvreté en conditions de vie	Pauvreté en conditions de vie et multidimensionnelle	Pauvreté monétaire relative en niveau de vie	Pauvreté monétaire relative en reste-pour-vivre relatif	
Optique Solidaire	✓			✓	Personnes presbytes de plus de 45 ans bénéficiaires de l'Aide à la Complémentaire Santé
Logement solidaire	✓			✓	Ménages demandeurs de logements sociaux, surtout ceux exclus de l'offre locative classique
Programme Malin	✓			✓	Enfants de moins de 3 ans vivant dans une famille à faibles ressources
Mobilize GRS	✓			✓	Personnes en situation de précarité ayant besoin d'un véhicule pour trouver ou se maintenir en emploi
Club Mobilité	✓			✓	Travailleurs précaires, demandeurs d'emploi, micro-entrepreneurs et salariés pauvres
Coup de Pouce Livebox	✓			✓	Familles à faibles ressources, en renoncement d'équipement numérique
Assurance MRH	✓			✓	Locataires du logement social
Accompagnement du vieillissement à domicile		✓			Personnes âgées de plus de 60 ans vivant seules, mais étant autonomes
Rénovation des copropriétés		✓		✓	Copropriétaires de copropriétés fragiles ayant un besoin de rénovation avéré
Sécurité électrique		✓			Ménages en situation d'insécurité électrique à faibles ressources
Logement d'abord		✓			Personnes sans domicile au sens de l'Insee ou en risque de le devenir
Courte Echelle		✓			Demandeurs d'emploi de longue durée d'un bassin d'activité donné
L'Appui			✓	✓	Clients bancaires fragiles

► Pour plus d'informations sur les projets et programmes conduits par l'Action Tank, consultez notre site web : <http://www.at-entreprise-pauvrete.org/projets/tous-les-projets/>



N'adressant pas le même type de pauvreté, et poursuivant des ambitions différentes (accès à un véhicule neuf, meilleur usage du numérique, meilleure adéquation offre-demande de logement social, souscription à une assurance habitation...), on comprend que les programmes n'adressent ainsi pas le même public, puisque l'impact visé ne concerne pas les mêmes populations : personne en recherche d'emploi ou non, famille avec enfants en bas âge ou non, habitants du logement social... La cible théorique de chaque programme va donc lui être spécifique.

La cible théorique peut être plus ou moins affinée : par exemple, si l'on vise des ménages en situation de pré-

carité énergétique, cette population peut être précisée en visant spécifiquement des ménages propriétaires, et vivant en logement individuel.

La cible théorique est donc généralement définie selon une approche qualitative, et en particulier si l'on adresse la pauvreté en conditions de vie (on cherche à toucher une population qui « n'a pas accès à un bien ou un service »), ou la pauvreté multidimensionnelle (on cherche une population qui est dans une situation spécifique par rapport à l'éducation, à l'emploi, au logement). Toutefois, cette approche qualitative du public cible n'est pas facilement « opérationnalisable ».

IDENTIFIER LES DIFFÉRENTS PROFILS PARMIS LE PUBLIC CIBLE, AFIN D'IDENTIFIER UNE SOUS-POPULATION PRIORITAIRE PARMIS UNE POPULATION ÉLIGIBLE, ET DE CONCEVOIR UNE OFFRE ADAPTÉE À SES BESOINS

Il peut être pertinent, dans le cadre de programme de lutte contre la pauvreté où on constate une hétérogénéité des publics cibles, de réaliser un profilage des publics afin d'identifier des ménages prioritaires et de faire évoluer l'offre, les conditions d'éligibilité, les méthodes de prescription, afin d'assurer un bon accès au programme à ces ménages.

Plusieurs programmes de l'Action Tank reposent ainsi sur des analyses fines des besoins locaux, notamment les projets centrés sur l'accès au logement des ménages sans domicile ou encore le programme Le Logement Solidaire, portant sur la construction de logements abordables avec Bouygues Bâtiment Ile-de-France Habitat Social.

Des clés pour comprendre



ETABLIR UNE TYPOLOGIE DES MÉNAGES DEMANDEURS DE LOGEMENT SOCIAL POUR MIEUX CIBLER

L'accès au parc locatif social se caractérise par des seuils de revenus très inclusifs puisque 60% de la population française est éligible. Cependant, l'attribution de logements se fait sur la base de critères de solvabilité et l'on constate des difficultés accrues des demandeurs très modestes pour accéder au parc social neuf. Pour cibler cette population rencontrant des difficultés d'accès, l'Action Tank a développé une méthode reposant sur l'estimation du reste-pour-vivre de l'ensemble des ménages demandeurs de logement sur une commune afin de dresser leurs portraits types et de construire une offre adaptée à leurs besoins. Ces profils varient selon les territoires puisqu'ils dépendent des caractéristiques de la demande, de l'offre disponible sur le territoire, et des pratiques d'attribution.

Ce travail de « profilage » permet d'identifier une population cible qui représente une partie minoritaire de la population éligible au logement social – dans notre exemple, entre 30 et 50% des demandeurs de logements, afin de cibler les ménages rencontrant les plus grandes difficultés d'accès tout en garantissant une mixité sociale. Cela n'empêchera pas d'autres ménages d'accéder à ces logements, puisque le programme Le Logement Solidaire ne déroge pas aux pratiques réglementaires d'attribution dans le parc social. Cependant, le fait que l'offre – en termes de typologie, de surface, de niveau de quittances et de financement (PLAI, PLUS, PLS) – ait été pensée spécifiquement pour être adaptée à la composition familiale et aux ressources des profils types de ménages demandeurs de logement social, rend plus probable une attribution de logement social à un ménage relevant de la cible prioritaire.

Partie 3

Définir la stratégie de ciblage d'un programme inclusif

Etape 2

Choisir le critère d'éligibilité adapté au public visé

Le critère permet premièrement de restreindre le programme à un public cible, en évaluant la pertinence de distribuer le programme à un ménage donné ou non. **Le critère choisi résulte aussi de la conjonction de diverses contraintes : public ciblé, ressources humaines et partenariats potentiels** (pour l'évaluation de l'éligibilité), **budget disponible** (pour les outils d'évaluation à mettre en place), **volume visé** (potentiel de public atteint).

Ainsi, d'un programme à l'autre, les critères d'éligibilité peuvent fortement varier, être multiples, faire l'objet d'un calcul spécifique, et faire l'objet d'une évaluation à des moments divers.

CHOIX DE CRITÈRES : ILLUSTRATION PAR LES PROGRAMMES ACTION TANK

L'ensemble des programmes en cours accompagnés par l'Action Tank permet d'illustrer la pluralité des critères d'éligibilité utilisés, selon l'objet des programmes développés et leur public.

Comme on peut le constater, il est aussi courant de combiner des critères d'éligibilité de nature différente pour déterminer l'éligibilité aux programmes, que de s'appuyer sur un critère unique. Plusieurs modalités d'éligibilité sont ainsi basées sur un critère de pauvreté monétaire (ressources en deçà d'un seuil donné) et un ou plusieurs critères en conditions de vie, attestant de certaines privations.

Les critères d'éligibilité uniques sont des critères de pauvreté administrative (statut de bénéficiaire d'aide, statut de locataire du logement social), qui eux-mêmes s'appuient sur une évaluation de la pauvreté monétaire. Ainsi, plusieurs programmes s'appuient de fait sur une évaluation de situation des ménages antérieure à la distribution du programme. Par exemple : l'évaluation de l'éligibilité au logement social a précédé l'évaluation de l'éligibilité à la démarche d'accompagnement au vieillissement à domicile développé avec Finistère Habitat.

Programmes Action Tank	Type de pauvreté				Public cible	Critère d'éligibilité	Type de critère
	Pauvreté en conditions de vie	Pauvreté en conditions de vie et multidimensionnelle	Pauvreté monétaire relative en niveau de vie	Pauvreté monétaire relative en reste-pour-vivre relatif			
Optique Solidaire	✓			✓	Personnes presbytes de plus de 45 ans bénéficiaires de l'Aide à la Complémentaire Santé	Éligibilité à l'ACS : revenu disponible de 807 à 1090€/UC/mois	Pauvreté administrative
Logement solidaire	✓			✓	Ménages demandeurs de logements sociaux, surtout ceux exclus de l'offre locative classique	Revenus des ménages accédants : par exemple à Ivry, 600-1900€/UC/mois	Pauvreté monétaire relative
Programme Malin	✓			✓	Enfants de moins de 3 ans vivant dans une famille à faibles ressources	<ul style="list-style-type: none"> • Age des enfants • Quotient CAF inférieur à 800€/mois 	Pauvreté monétaire relative



Programmes Action Tank	Type de pauvreté				Public cible	Critère d'éligibilité	Type de critère
	Pauvreté en conditions de vie	Pauvreté en conditions de vie et multidimensionnelle	Pauvreté monétaire relative en niveau de vie	Pauvreté monétaire relative en reste-pour-vivre relatif			
Mobilize GRS	✓			✓	Personnes en situation de précarité ayant besoin d'un véhicule pour trouver ou se maintenir en emploi	<ul style="list-style-type: none"> ● Situation d'emploi ● Revenu Fiscal de Référence annuel < 13000€/UC ● Autres critères selon prescripteur 	Pauvreté en conditions de vie Pauvreté monétaire relative
Club Mobilité	✓			✓	Travailleurs précaires, demandeurs d'emploi, micro-entrepreneurs et salariés pauvres	<ul style="list-style-type: none"> ● Situation d'emploi ● Revenu Fiscal de Référence annuel < 13000€/UC Autres critères selon prescripteur.	Pauvreté en conditions de vie Pauvreté monétaire relative
Coup de Pouce Livebox	✓			✓	Familles à faibles ressources, en renoncement d'équipement numérique	Quotient CAF inférieur à 700€/mois	Pauvreté monétaire relative
Assurance MRH	✓			✓	Locataires du logement social	Qualité de locataire du parc de Plaine Commune Habitat	Pauvreté administrative
Accompagnement du vieillissement à domicile		✓			Personnes âgées de plus de 60 ans vivant seules, mais étant autonomes	Qualité de locataire du parc de Finistère Habitat (dans le cadre de l'expérimentation)	Pauvreté administrative
Rénovation des copropriétés		✓		✓	Copropriétaires de copropriétés fragiles ayant un besoin de rénovation avéré	<ul style="list-style-type: none"> ● Etat fragile à dégradé de la copropriété, mauvaise étiquette énergétique ● Faibles ressources des copropriétaires 	Pauvreté en conditions de vie Pauvreté monétaire relative
Sécurité électrique		✓			Ménages en situation d'insécurité électrique à faibles ressources	<ul style="list-style-type: none"> ● Etat des installations ● Ressources (prospectif - programme en phase de design)	Pauvreté en conditions de vie Pauvreté monétaire relative
Logement d'abord		✓			Personnes sans domicile au sens de l'Insee ou en risque de le devenir	Absence de logement ou risque de perte de logement	Pauvreté en conditions de vie
Courte Echelle		✓			Demandeurs d'emploi de longue durée d'un bassin d'activité donné	<ul style="list-style-type: none"> ● Situation d'emploi ● Diplôme (cas du projet pilote) 	Pauvreté en conditions de vie Pauvreté multidimensionnelle
L'Appui			✓	✓	Clients bancaires fragiles	Difficultés financières constatées : risque d'endettement, baisse de ressources	Pauvreté en conditions de vie Pauvreté monétaire relative

Partie 3

Définir la stratégie de ciblage d'un programme inclusif

UTILISER LE CRITÈRE D'ÉLIGIBILITÉ COMME MOYEN ET NON COMME FIN

La stratégie de ciblage et le critère d'éligibilité sont des outils qui viennent servir l'ambition du programme : leur choix dépend donc de l'impact social recherché par le programme. Pour choisir le critère d'éligibilité le plus adapté, deux questions sont primordiales :

- La définition de l'ambition du projet : contre quel type de pauvreté, de fragilité et de situation d'exclusion souhaite-t-on agir ? Quel est le besoin social auquel on souhaite répondre ?

- Les précisions sur la cible visée : souhaite-t-on destiner le programme à l'ensemble des personnes pauvres (pauvreté monétaire ? pauvreté en conditions de vie ?), ou est-ce que l'on vise un profil particulier (personne sans emploi, famille...)?



Focus

Le critère d'éligibilité est par nature excluant

Par nature, le critère d'éligibilité est excluant puisque sa fonction est de sélectionner des ayants-droits. Il faut donc construire des stratégies pour limiter les effets d'exclusion non désirables, et notamment :

- Les effets de seuil : des ménages avec des profils très similaires peuvent se retrouver l'un au-dessus du critère d'éligibilité et le second en-dessous du critère ;
- Le risque d'exclusion de populations dont la situation présente un risque de dégradation, et qui pourraient donc être incluses dans le public ciblé dans un esprit de prévention. Le critère est un outil imparfait pour intégrer les aspects préventifs (prévention des situations de pauvreté) nécessaires lorsque l'on construit des programmes de lutte contre la pauvreté. Comme évoqué précédemment, la pauvreté est un phénomène dynamique. L'application d'un critère d'éligibilité sans flexibilité peut conduire à l'impossibilité pour un ménage d'accéder à l'offre dont il aurait besoin.
- L'exclusion de ménages qui pourraient être éligibles, mais qui sont en situation de non-recours à des prestations sociales, ou qui ne sont pas recensés dans les bases fiscales (les publics les plus pauvres), et qui ne disposent pas des justificatifs ou des informations nécessaires à l'évaluation de l'éligibilité selon le critère d'éligibilité retenu.

Parmi les outils pour éviter ces effets non désirables, il est possible de multiplier les canaux de prescription (dans une limite raisonnable) pour toucher certains publics spécifiques, et de laisser une certaine liberté aux structures prescriptrices partenaires pour ajuster les critères d'éligibilité, tel que détaillé plus loin dans ce rapport.



DÉFINIR UN SEUIL D'ÉLIGIBILITÉ ADAPTÉ À LA CIBLE DU PROGRAMME

Le critère d'éligibilité d'un programme se compose, pour les critères quantitatifs, du choix d'un indicateur et d'un seuil as-

socié, qui sont tous deux déterminants dans l'estimation du volume de bénéficiaires potentiels.

Des clés pour comprendre



DES SEUILS DIFFÉRENTS POUR UN MÊME INDICATEUR

Deux programmes s'appuyant sur un même indicateur pour définir le critère d'éligibilité, peuvent avoir des seuils d'éligibilité différents. Par exemple, parmi les programmes de l'Action Tank, deux programmes s'appuient sur le niveau de quotient familial de la CAF comme critère d'éligibilité au programme : le programme MALIN, destiné aux ménages dont le quotient familial est inférieur à 800€, et le programme Coup de Pouce Livebox d'Orange, réservé aux ménages dont le quotient familial est inférieur à 700€.

Quatre enjeux peuvent guider le choix du seuil :

- Détermination du seuil par rapport au besoin social des ménages.

Selon ce raisonnement, pour un programme utilisant un seuil de 800€ de quotient familial CAF par exemple, on estime que les ménages avec des revenus supérieurs sont en capacité d'accéder à tel ou tel bien ou service, sans nécessité de recours au programme. Toutefois, l'analyse des différentes formes de pauvreté nous amène à questionner ce parti pris, étant donné qu'un ménage avec un revenu supérieur à celui d'un autre peut avoir des conditions de vie significativement moins bonnes, voire un reste-pour-vivre plus faible.

- Pour une offre inclusive *social business* distribuée par des entreprises : détermination du seuil selon le risque de cannibalisation entre l'offre solidaire et l'offre classique. En effet, dans le cas spécifique des offres *social business*, les entreprises acceptent de travailler à marge réduite ou sans marge afin de faciliter l'accès à un bien ou un service essentiel à des ménages auparavant exclus. Le risque pour une entreprise est de faire bénéficier de ces offres préférentielles des publics non fragiles, si le seuil d'éligibilité choisi est « élevé ». Le programme ne respecterait pas l'objectif recherché de neutralité financière (pas de diminution du résultat) pour l'entreprise, si l'offre inclusive est accessible à un public qui auparavant achetait l'offre standard. Cela questionne la pérennité de l'offre inclusive si plusieurs milliers de ménages sont concernés.

- Détermination du seuil selon un nombre maximal de ménages ciblés. Ce raisonnement est valable aussi bien pour les entreprises distribuant des offres solidaires (budget global d'abandon de marges) que pour les pouvoirs publics et les acteurs parapublics (enveloppe globale allouée à un programme). Il est nécessaire de mener une étude pour estimer le volume de bénéficiaires potentiels, en prenant en compte le taux de pauvreté de la catégorie de ménages ciblée. Par exemple, dans le cas d'un programme visant les jeunes en-

fants : bien que le taux de pauvreté monétaire relative en France soit de 14% sur l'ensemble de la population, ce taux est de 20% parmi les familles avec jeunes enfants.

- Détermination du seuil selon le non-recours constaté. Le non-recours par les publics cibles à un programme social ou inclusif a déjà été évoqué et a fait l'objet de nombreux travaux⁴⁶. Comme l'a montré le travail d'ATD Quart Monde et de l'université d'Oxford sur les dimensions multidimensionnelles de la pauvreté, il est important que les systèmes d'inscription à ces dispositifs sociaux et inclusifs et les critères d'éligibilité ne renforcent pas les barrières et ne soient pas utilisés comme des instruments de discrimination. Au regard du non-recours constaté, il peut être nécessaire de revoir les seuils d'éligibilité.

S'il est ainsi justifié que, pour deux programmes différents utilisant un même indicateur d'éligibilité, deux seuils différents soient sélectionnés, il est nécessaire de bien comprendre l'impact de l'utilisation de ce seuil sur le public spécifique ciblé, de ne pas s'aligner « automatiquement » sur les critères d'autres programmes visant une autre population, et de réinterroger ce seuil au regard des ménages réellement touchés à la fois en volume mais aussi en termes de niveau de fragilité, dans le cadre d'une évaluation du programme. L'objectif final doit rester celui de ne pas exclure trop de ménages qui feraient partie de la cible théorique du programme.

⁴⁶ Agir contre le non-recours aux droits sociaux - Scènes et enjeux politiques, direction Philippe Warin, contribution de l'Action Tank Entreprise et Pauvreté



ÉTUDE DE CAS : Coup de Pouce Livebox - Orange

IMPACT RECHERCHÉ : améliorer l'accès au numérique et à l'usage du numérique dans les familles à faibles ressources.

SOLUTION : accès à internet fixe et ordinateur portable reconditionné à moindre coût avec Orange, et mise en lien avec des dispositifs d'accompagnement au numérique.

PUBLIC CIBLE : familles vivant en dessous du seuil de pauvreté, en renoncement d'équipement numérique.



Focus : Définition du critère d'éligibilité adapté

ENJEU DU CRITÈRE D'ÉLIGIBILITÉ

- Assurer que la population visée est bien en dessous du seuil de pauvreté pour éviter la cannibalisation avec d'autres offres Orange
- Choisir un seuil d'éligibilité qui permette de viser les 5 millions de ménages en situation de précarité numérique et économique
- Utiliser des justificatifs disponibles largement, facilement, notamment pour les familles
- Ne pas exclure des populations avec un accès limité aux outils numériques

CHOIX DE L'INDICATEUR

Le quotient familial CAF : ce justificatif est facilement disponible pour les familles car elles bénéficient souvent d'allocations familiales et ont donc connaissance de cet outil. De plus, l'utilisation du quotient familial ne nécessite aucun calcul supplémentaire. Il est donc facilement vérifiable.

CHOIX DU SEUIL D'ÉLIGIBILITÉ

Seuil de quotient familial CAF de 700€ : d'après une modélisation (ressources et types de ménages), pour viser l'ensemble des familles en dessous du seuil de pauvreté, il faut un seuil de coefficient CAF supérieur à 630 €. Afin de limiter les effets de seuil, un seuil un peu supérieur à 630€ est donc choisi.

Note : il est aussi possible de comparer les indicateurs avec une approche par persona (profil de ménage), afin d'identifier les populations plus ou moins prises en compte selon l'indicateur choisi.

Par exemple, le Quotient Familial CAF est moins excluant des personnes célibataires sans enfant.

	Célibataire avec 3 enfants (17, 15 et 11 ans)	Couple avec 2 enfants (6 et 4 ans)	Célibataire sans enfant
Ressources mensuelles	Salaire : 1 330 € Alloc. familiales : 992 € Alloc. logement : 228 €	Salaire : 1 466 € Alloc. familiales : 129 € Alloc. logement : 146 €	Salaire : 1 020 € Prime d'activité : 110 € Alloc. logement : 60 €
Quotient familial	604 € 4 parts	531 € 3 parts	544 € 2 parts
RFR / part	399 € 3 parts	440 € 3 parts	918 € 1 part

EVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ :

- Souscription par téléphone : vérification a posteriori du justificatif qui est joint au dossier transmis par courrier.
- Souscription en boutique : vérification du justificatif CAF directement en boutique par les conseillers de vente lors de la souscription à l'offre.



ARTICULER LES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ ET LES CRITÈRES DE SOLVABILITÉ AFIN DE S'ASSURER D'UNE RÉELLE INCLUSIVITÉ DU PROGRAMME

Au-delà du critère d'éligibilité déterminé par un seuil maximal de revenus par exemple, l'accès à certaines offres peut être conditionné au respect d'un critère de solvabilité. Ce critère de solvabilité, à l'inverse du critère d'éligibilité, n'est pas un seuil maximal mais minimal : les ménages en dessous d'un seuil défini n'ont pas accès à la solution et cela se justifie par la nécessité de maintenir un niveau de solvabilité à moyen terme.

Ces critères de solvabilité sont largement utilisés dans l'accès au microcrédit, ou encore l'accès à un logement social. Ils sont généralement basés sur les mêmes indicateurs que ceux utilisés comme critère d'éligibilité, tels que le taux d'effort, ou le reste-pour-vivre – dont le périmètre de dépenses prises en compte varie en fonction du type d'acteurs instruisant la demande : loyers et charges liés au logement pour les bailleurs sociaux, ensemble des dépenses contraintes pour les institutions de microcrédit.

On retrouve la même disparité dans les seuils déterminant l'éligibilité des programmes, que ceux déterminant la solvabilité des ménages, y compris pour un même produit ou service. Pour l'accès au microcrédit, les institutions de microfinance utilisent en général le critère de reste-pour-vivre, mais appliquent des seuils différents, y compris parfois au sein d'une même banque, en fonction des différentes antennes locales ou régionales. Ces seuils ne sont pas neutres puisque dans le cas du microcrédit, le taux de refus peut atteindre 50% des dossiers.

Or, définir des critères d'éligibilité à des offres inclusives conçues pour les ménages modestes pour refuser au final une majorité des ménages théoriquement éligibles, en particulier les plus modestes, en raison des critères de sol-

Définir des critères d'éligibilité à des offres inclusives conçues pour les ménages modestes pour refuser au final une majorité des ménages théoriquement éligibles, en raison des critères de solvabilité également applicables au programme, atteste d'un dysfonctionnement.

vabilité également applicables au programme, atteste d'un dysfonctionnement. Il faut évidemment éviter d'attribuer un logement ou un microcrédit à un coût insupportable pour un ménage demandeur, le mettant en situation de grandes difficultés à court ou moyen terme ; néanmoins, il est utile de questionner les critères d'éligibilité dont les seuils retenus afin de s'assurer que l'on n'empêche pas l'accès à ces programmes à des ménages qui seraient tout à fait capables de prendre en charge leur coût, leur permettant d'améliorer leur situation en termes de confort, voire en termes de reste-pour-vivre. C'est le cas des ménages demandant un logement social préalablement logés dans le parc privé avec des niveaux de loyers et charges encore plus élevées, et ayant réussi à s'y maintenir malgré des taux d'effort (poids du loyer) très élevés et des reste-pour-vivre très faibles.

Articuler les seuils de solvabilité aux critères d'éligibilité permet donc de garantir une réelle inclusivité des programmes.

Bonnes pratiques et outils



UNE ANALYSE FINE DU RESTE-POUR-VIVRE DANS LE CADRE DU PROGRAMME CLUB MOBILITÉ

L'accès au programme Club Mobilité – Mobilize est conditionné par la validation du financement microcrédit qui porte la location du véhicule. Dans ce cadre, un calcul de reste-pour-vivre est réalisé par un conseiller spécialisé. Il existe bien un seuil minimal tolérable mais cette analyse est complétée par une analyse du projet professionnel afin de prendre en compte l'augmentation possible des ressources, l'accès à un véhicule grâce à l'offre du Club Mobilité permettant souvent la bonne réalisation du projet.

Partie 3

Définir la stratégie de ciblage d'un programme inclusif



Focus

Le ciblage a un coût

Comme pour toute offre classique, la démarche de ciblage a un coût, du fait des outils de communication et des canaux de distribution spécifiques mis en place, notamment. Deux postes de coûts se distinguent : les coûts liés à la stratégie de ciblage (temps-homme et outils), et les investissements et coûts opérationnels des processus liés à la validation de l'éligibilité.

Sur le périmètre des programmes Action Tank, le ciblage du public génère quelques investissements, notamment parce qu'il est éloigné des circuits de distribution classiques de nos partenaires. Il faut en effet identifier de nouveaux canaux de distribution (partenaires associatifs ou publics). Deuxièmement, la mise en œuvre d'un système de vérification d'éligibilité (outils, ressources humaines) demande un investissement initial et des ressources tout au long de la vie du projet.

Les ressources engagées pour atteindre cette cible sont néanmoins la contrepartie de l'accessibilité du programme. Ces coûts sont donc ensuite justifiés par la conquête de bénéficiaires (constituant un nouveau marché, dans le cas d'offres social business), et par l'impact social généré.



Etape 3

Choisir les bons outils pour évaluer l'éligibilité du ménage en fonction du critère choisi

Le ciblage du bénéficiaire se traduit par un système d'évaluation de l'éligibilité. Il est nécessaire pour contrôler l'accès à un dispositif au regard du coût du dispositif. Mal intégrée au parcours bénéficiaire (voir Etape 4), la validation de l'éligibilité peut être un frein et pénaliser l'accessibilité de la solution développée. Cette validation d'éligibilité est bien souvent une étape clé du parcours de souscription.

Les outils possibles pour valider l'éligibilité d'un ménage se distinguent selon trois questions clés :

- Quelle est la source de la donnée disponible et mobilisée ?
- Quel est le mode de validation de cette donnée possible ou nécessaire ?
Et quelles sont les ressources disponibles ou moyens à mettre en œuvre ?
- Comment ces données doivent-elles être traitées et conservées ?

Le choix des outils et des processus de validation dépend des réponses à ces questions. Ces outils peuvent varier en fonction des phases de développement d'un programme. En effet, alors qu'un projet pilote peut se satisfaire d'une procédure de validation manuelle, des économies d'échelle et

des objectifs de massification justifient souvent un investissement financier pour développer des outils informatiques et automatiser la validation de l'éligibilité.

CHOISIR L'OUTIL EN FONCTION DES SOURCES DE DONNÉES DISPONIBLES

Les données nécessaires pour valider l'éligibilité dépendent du critère d'éligibilité choisi. Elles peuvent être recueillies selon deux modes opératoires principaux : transmises par le bénéficiaire du programme ou récupérées sur une base de données existantes.

Données transmises par le bénéficiaire

Si elles sont transmises par le bénéficiaire, elles peuvent être uniquement déclarative (parfois avec un formulaire de déclaration) ou confirmée par un justificatif officialisant cette information.

Données des administrations publiques

Il est possible de travailler en partenariat avec des structures publiques détenant les informations nécessaires à la validation de l'éligibilité. Ainsi, dans le cadre du programme Malin, l'Action Tank informe les ménages de l'existence du programme à partir d'un emailing CAF envoyé aux ménages ayant le niveau de quotient familial CAF correspondant au critère d'éligibilité.

De nouvelles applications au sein des administrations publiques permettent aujourd'hui de fluidifier la validation de l'éligibilité des ménages à certains programmes, et les transferts d'information :

- Eligibilité déterminée en amont à partir d'une base de données publiques : il est possible pour un potentiel usager de vérifier en ligne son éligibilité au chèque énergie en indiquant uniquement de son numéro fiscal⁴⁷. Cela est rendu possible par la mise à disposition des données de l'administration fiscale à des fins de ciblage des bénéficiaires.
- API (interface de programmation) permettant un transfert d'informations concernant l'usager depuis un site public vers un site partenaire : par exemple, API Particulier, un service réservé aux administrations publiques et collectivités territoriales, permet aux usagers de faire leurs démarches sans justificatif grâce à la télétransmission des informations fiscales (revenu fiscal de référence, parts fiscales, déclarants, adresse) ou CAF (quotient familial, composition familiale, adresse). Ce service est utilisé notamment par certaines mairies (crèches, tarif de la cantine scolaire, etc).

⁴⁷ Voir le site : <https://chequeenergie.gouv.fr/beneficiaire/eligibilite>

Partie 3

Définir la stratégie de ciblage d'un programme inclusif

D'autres applications sont imaginables en utilisant des API spécifiques en lien avec des agences de l'Etat. Par exemple, Pôle Emploi pratique une politique Open Data qui favorise l'utilisation d'API dans le cadre des relations partenariales. Avec l'API 'Se connecter avec Pôle Emploi', il est notamment possible de transférer (avec accord de l'utilisateur) des données et caractéristiques du ménage vers un service tiers pour fluidifier l'inscription à un programme.

Données des institutions privées

Certaines organisations privées disposent d'informations sur le profil de consommation des ménages, leurs dépenses ou leurs statuts. Si le partage et l'utilisation de ces informations sont strictement encadrées, elles offrent la possibilité aux

organisations détentrices de devenir prescriptrices de programmes et d'offre. C'est notamment le cas :

- De toute entreprise pour ses salariés, en particulier les entreprises et organisations comptant de nombreux salariés sur des métiers aux salaires bas (entretien, aide à la personne...), ou les entreprises d'intérim, auprès des intérimaires placés ;
- Des bailleurs sociaux pour leurs locataires ;
- Des banques pour leurs clients.

Coup d'œil

De nouvelles applications numériques pour calculer le reste-pour-vivre

Il est possible de réaliser une évaluation du reste-pour-vivre par des outils intelligents, grâce aux données bancaires. De nouvelles applications rendues disponibles aux particuliers usagers permettent, après connexion avec les comptes bancaires de l'utilisateur, un calcul du reste-pour-vivre (ensemble des dépenses identifiées et des charges). Ces outils dont BGV (Budget Grande Vitesse) développé par Crésus ont vocation à orienter ensuite le ménage concerné vers des offres pertinentes. Ces applications de calcul du reste-pour-vivre pourraient largement faciliter la mesure de l'éligibilité, avec toutefois une réserve sur le partage des données.



CHOISIR L'OUTIL EN FONCTION DES MODALITÉS DE VALIDATION DE L'ÉLIGIBILITÉ

Les données récupérées peuvent ensuite être analysées pour valider l'éligibilité à un programme, c'est-à-dire vérifier que le bénéficiaire potentiel répond aux critères d'éligibilité. Dans certains cas, il n'y a pas de vérification secondaire ou validation de la donnée. Lorsque la donnée est vérifiée, la validation peut être manuelle, ou être automatisée avec un système informatisé dédié (vérification immédiate ou avec délai).

Absence de validation

La validation de l'éligibilité, sur la base des déclarations et des justificatifs transmis par le bénéficiaire potentiel, n'est pas toujours nécessaire : soit parce que la confiance dans la déclaration du bénéficiaire est jugée suffisante par ceux qui la collectent (par exemple, dans le cadre d'une visite à domicile, ou d'un rendez-vous avec un assistant social), soit parce que les données sont suffisamment fiables en première instance, et ne nécessitent pas de vérification supplémentaire.

Validation humaine ou manuelle

La validation de l'éligibilité peut être effectuée par un conseiller, un service spécialisé dans le traitement de dossier au sein d'organisations distribuant des programmes soumis à des critères d'éligibilité (cellule spécialisée « back-office »), un interlocuteur en point de vente (offres social business) ou encore un interlocuteur dédié au sein d'un acteur prescripteur du domaine social.

Dans la plupart des programmes que nous avons développés, la vérification des critères d'éligibilité est encore manuelle :

- le ou les justificatifs sont récupérés et vérifiés par un conseiller, dans le cadre d'un entretien en personne ou à distance ;
- un entretien plus qualitatif est conduit pour réaliser un diagnostic, en face à face ou à distance.



Le diagnostic de Pôle Emploi pour orienter les demandeurs d'emploi vers des solutions adaptées

Le conseiller ou interlocuteur qui valide l'éligibilité peut être appuyé par des outils facilitant l'orientation et la prise de décision. Chez Pôle Emploi par exemple, un diagnostic Mobilité automatisé est actuellement déployé dans certaines régions. Le formulaire est complété par le conseiller Pôle Emploi avec le bénéficiaire potentiel, ce qui permet de proposer directement, en personne, après le diagnostic, des solutions adaptées à la situation du bénéficiaire potentiel. L'offre Mobilize de Renault notamment est intégrée dans le catalogue de solutions, et sera conseillée au public identifié comme éligible.

Mais des exemples d'innovations digitales récentes permettent d'imaginer des outils pour rendre les évaluations aujourd'hui réalisées manuellement, moins dépendantes d'une intervention humaine, ou pour réduire le temps d'évaluation et de validation. Ces outils, parfois coûteux en développement, deviennent nécessaires lorsqu'un programme atteint une taille critique et que des économies d'échelle sont possibles.

Vérification automatique

Les vérifications automatiques se font à partir d'éléments téléchargés ou d'informations complétées dans un formulaire. Pour éviter les erreurs voire la fraude ou pour automatiser la vérification des informations, certains outils peuvent être utilisés pour contrôler la véracité des informations fournies comparativement aux justificatifs fournis. Le Service de vé-

rification de l'avis d'impôt sur le revenu (SVAIR) en ligne⁴⁸ permet par exemple de contrôler un avis d'imposition sur le revenu à partir du numéro fiscal et de la référence de l'avis. Ce service est accessible à tout utilisateur sans authentification nécessaire.

Des solutions digitales de reconnaissance, d'extraction de données et de validation existent aujourd'hui (LAD - lecture automatique de documents, RAD - reconnaissance automatique de documents et OCR - reconnaissance optique de caractères). Ces solutions, bien que parfois coûteuses, peuvent être utilisées pour gérer un flux important de souscriptions, s'appuyant sur la transmission de justificatifs.

Partie 3

Définir la stratégie de ciblage d'un programme inclusif

Etape 4

Intégrer la validation de l'éligibilité dans le parcours bénéficiaire

L'outil de récupération des données ou la source des justificatifs ne constituent qu'une partie de l'outillage vers la souscription au programme. En effet, il est nécessaire que le processus d'évaluation de l'éligibilité du bénéficiaire vienne s'inscrire dans un « parcours client » ou « parcours bénéficiaire » plus global : cela s'applique aussi bien aux programmes distribuant des offres inclusives comme ceux développés par l'Action Tank, qu'aux programmes d'allocation d'aide ou de versements, dans le cadre des aides d'Etat.

On entend par « parcours bénéficiaire » tout le processus par lequel passe le ménage ou l'individu pour accéder, in fine, à l'offre ou au dispositif auquel il est éligible. Ce processus démarre avec le ciblage du public et le premier point de contact entre le programme et le ménage (modalité de communication). Le parcours bénéficiaire s'achève avec la

souscription à l'offre ou, dans le cas d'un suivi post-souscription, le parcours se poursuit a posteriori de la souscription.

Grandes étapes du parcours bénéficiaire



L'intégration de la validation de l'éligibilité dans le parcours bénéficiaire est un enjeu d'accessibilité (fluidité des démarches) et de coût.

En effet, le parcours du bénéficiaire doit être conçu pour réduire autant que possible le risque de découragement des bénéficiaires lié à d'éventuelles lourdeurs administratives, ou des démarches trop complexes. Cela tient à la fois aux critères utilisés (et donc aux justificatifs ou diagnostics nécessaires), aux outils utilisés (outils en ligne uniquement ou non), mais aussi à la cohérence et à la transmission des informations d'une étape à l'autre tout au long du parcours de souscription.

De plus, l'évaluation d'éligibilité et la validation de l'éligibilité comportent un coût, qui inclut un coût fixe d'investissement éventuel (dans le cas de la mise en place d'un outil automatisé, d'une API telle que décrite dans la partie précédente) et un coût d'opération (par exemple, la mobilisation d'une ressource pour évaluer un dossier de demande avec des pièces justificatives). Les accès indus au programme ou les erreurs au cours du processus de souscription représentent aussi un coût pour les programmes.

Pour déterminer le processus d'évaluation de l'éligibilité à un programme, il faut ainsi tenir compte :

- Du parcours de distribution et de souscription au programme ;
- D'un arbitrage nécessaire entre le coût lié à la mise en place d'un système de validation de l'éligibilité, et le coût de la fraude ou de l'erreur, en évaluant le risque.

La validation de l'éligibilité peut intervenir à différentes étapes du parcours bénéficiaire, tel que détaillé ci-après, et dont il convient d'évaluer le coût et les avantages lors de la conception du programme.



Focus

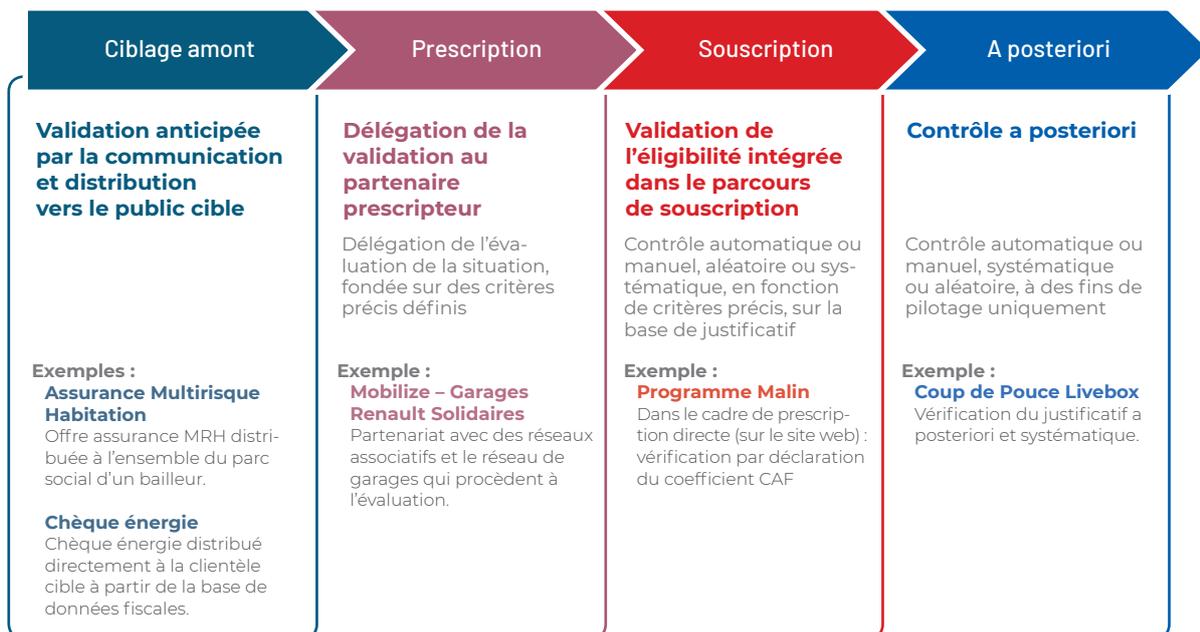
Le critère d'éligibilité ajoute une complexité au parcours bénéficiaire

Une bonne intégration de la procédure de validation de l'éligibilité dans le parcours bénéficiaire est clé pour garantir l'accessibilité. La clarté et la simplicité des démarches d'accès à un dispositif sont nécessaires, pour ne pas créer des freins supplémentaires à la souscription (le premier frein étant la difficulté à atteindre les publics visés dans le cadre du ciblage amont, par les moyens de communication mis en œuvre).

Sur ce point, on constate que le non-recours aux offres inclusives est comparable au non-recours aux prestations sociales, pour des motifs semblables : non-proposition de l'offre par le partenaire prescripteur, non-réponse à une demande du fait d'un dysfonctionnement de processus, non-adhésion à l'offre du fait d'un parcours complexe ou déclenchant de la méfiance...



Validation de l'éligibilité selon étape du parcours bénéficiaire



VALIDATION DE L'ÉLIGIBILITÉ : ILLUSTRATION PAR LES PROGRAMMES ACTION TANK

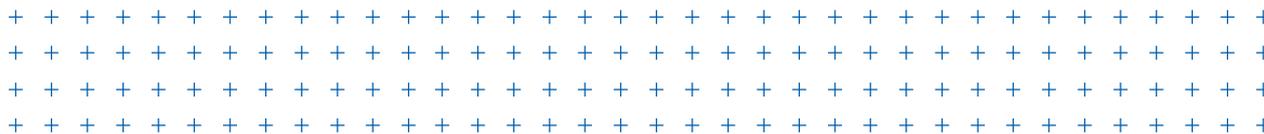
Les programmes de l'Action Tank illustrent la variété des options existantes pour intégrer l'évaluation et la validation de l'éligibilité : on constate aussi bien des éligibilités de fait pour les programmes qui s'adressent aujourd'hui aux locataires du logement social, que des programmes où l'éligibilité est

évaluée a posteriori sur vérification des justificatifs – quand bien même les justificatifs sont fournis au moment de la souscription.

Partie 3

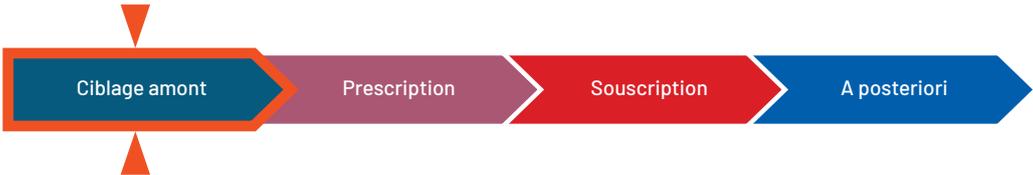
Définir la stratégie de ciblage d'un programme inclusif

Programmes Action Tank	Public cible	Critère d'éligibilité	Type de critère	Evaluation de l'éligibilité
Optique Solidaire	Personnes presbytes de plus de 45 ans bénéficiaires de l'Aide à la Complémentaire Santé	Eligibilité à l'ACS : revenu disponible de 807 à 1090€/UC/mois	Pauvreté administrative	Ciblage amont
Logement solidaire	Ménages demandeurs de logements sociaux, surtout ceux exclus de l'offre locative classique	Revenus des ménages accédants : par exemple à Ivry, 600-1900€/UC/mois	Pauvreté monétaire relative	Lors de la prescription
Programme Malin	Enfants de moins de 3 ans vivant dans une famille à faibles ressources	<ul style="list-style-type: none"> • Age des enfants • Quotient CAF inférieur à 800€/mois 	Pauvreté monétaire relative	Contrôle a posteriori de la prescription
Mobilize GRS	Personnes en situation de précarité ayant besoin d'un véhicule pour trouver ou se maintenir en emploi	<ul style="list-style-type: none"> • Situation d'emploi • Revenu Fiscal de Référence annuel < 13000€/UC • Autres critères selon prescripteur 	Pauvreté en conditions de vie Pauvreté monétaire relative	Lors de la souscription
Club Mobilité	Travailleurs précaires, demandeurs d'emploi, micro-entrepreneurs et salariés pauvres.	<ul style="list-style-type: none"> • Situation d'emploi • Revenu Fiscal de Référence annuel < 13000€/UC Autres critères selon prescripteur. 	Pauvreté en conditions de vie Pauvreté Monétaire relative	Lors de la prescription - puis évaluation de la capacité d'emprunt à la souscription (seuil d'éligibilité)
Coup de Pouce Livebox	Familles à faibles ressources, en renoncement d'équipement numérique	Quotient CAF inférieur à 700€/mois	Pauvreté monétaire relative	Vérification des justificatifs a posteriori, après la souscription
Assurance MRH	Locataires du logement social	Qualité de locataire du parc de Plaine Commune Habitat	Pauvreté administrative	Ciblage amont
Accompagnement du vieillissement à domicile	Personnes âgées de plus de 60 ans vivant seules, mais étant autonomes	Qualité de locataire du parc de Finistère Habitat (dans le cadre de l'expérimentation)	Pauvreté administrative	Ciblage amont
Rénovation des copropriétés	Copropriétaires de copropriétés fragiles ayant un besoin de rénovation avéré	<ul style="list-style-type: none"> • Etat fragile à dégradé de la copropriété, mauvaise étiquette énergétique • Faibles ressources des copropriétaires 	Pauvreté en conditions de vie Pauvreté monétaire relative	Ciblage amont
Sécurité électrique	Ménages en situation d'insécurité électrique à faibles ressources	<ul style="list-style-type: none"> • Etat des installations • Ressources (prospectif - programme en phase de conception) 	Pauvreté en conditions de vie Pauvreté monétaire relative	(À déterminer)
Logement d'abord	Personnes sans domicile au sens de l'Insee ou en risque de le devenir	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de logement ou risque de perte de logement 	Pauvreté en conditions de vie	Ciblage amont
Courte Echelle	Demandeurs d'emploi de longue durée d'un bassin d'activité donné	<ul style="list-style-type: none"> • Situation d'emploi • Diplôme (cas du projet pilote) 	Pauvreté en conditions de vie Pauvreté Multidimensionnelle	Ciblage amont
L'Appui	Clients bancaires fragiles	Difficultés financières constatées : risque d'endettement, baisse de ressources...	Pauvreté en conditions de vie Pauvreté monétaire relative	Ciblage amont



DÉFINIR LA BONNE ÉTAPE DU PARCOURS CLIENT POUR VALIDER L'ÉLIGIBILITÉ

EVALUER L'ÉLIGIBILITÉ DÈS LE CIBLAGE AMONT



Le ciblage amont consiste à réaliser le contrôle et la validation de l'éligibilité avant la diffusion de l'offre à un public spécifique.

Cela permet une grande fluidité dans le parcours bénéficiaire puisqu'il n'y a plus de contrôle une fois la souscription enclenchée. Faire un ciblage amont suppose néanmoins d'avoir accès à une base de bénéficiaires potentiels pré-identifiés.

Les modalités possibles sont les suivantes :

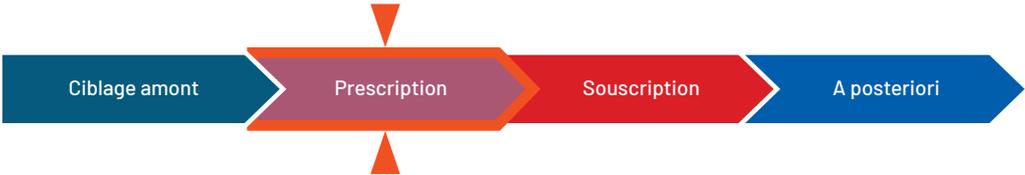
- La prise de contact avec des bénéficiaires potentiels à partir d'une base de données dont les champs nécessaires à la validation de l'éligibilité sont connus (par exemple, les ressources disponibles ou le revenu fiscal de référence) ;
- La diffusion de l'offre dans un périmètre restreint dans lequel seule la population éligible est présente (par exemple, une zone géographique, un parc social donné, ou un service public d'aide sociale).

Coup d'œil

Deux exemples d'évaluation d'éligibilité en amont de la prescription

ASSURANCE MRH L'Action Tank a développé une offre d'assurance habitation spécifiquement destinée aux locataires du parc social. La communication sur l'offre a donc été faite à l'ensemble des locataires du parc d'un bailleur sans autres critères d'éligibilité, constituant ainsi un ciblage amont.	CHÈQUE ÉNERGIE Les ménages ayant un revenu fiscal annuel inférieur à un certain seuil (10 700€ pour un ménage isolé) reçoivent directement par courrier un chèque énergie pouvant être utilisé pour payer leurs factures énergétiques. Les ménages sont ciblés en amont à partir de la base de données de l'administration fiscale.
---	---

EVALUER L'ÉLIGIBILITÉ VIA LA PRESCRIPTION



La mission de faire connaître les programmes, et d'expliquer le fonctionnement et les conditions d'éligibilité au public cible des programmes de lutte contre la pauvreté, peut être confiée à un réseau de partenaires en contact avec la cible du programme (organisation publique, associative ou pri-

vée). Dans ce cadre, le partenaire, parce qu'il est en contact direct avec le public ciblé, est laissé juge de la pertinence de la solution pour chaque ménage, et peut se voir confier la validation de l'éligibilité.

Partie 3

Définir la stratégie de ciblage d'un programme inclusif

La validation de l'éligibilité s'appuie alors sur les critères précis qui auront été définis en amont : critères de pauvreté monétaire (seuil de quotient familial CAF ou de revenu fiscal)

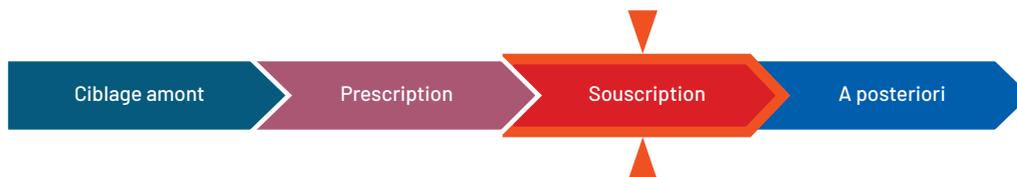
ou critères qualitatifs pour saisir d'autres dimensions de la pauvreté (diagnostic de pauvreté ou de fragilité spécifique).



La validation d'éligibilité par les partenaires prescripteurs

Dans le cadre du programme Mobilize - Garages Renault Solidaires qui donne accès à des réparations à prix réduits à des publics à faibles revenus, la validation de l'éligibilité d'un ménage est confirmée par des partenaires prescripteurs (principalement des associations et des agences publiques). Des indicateurs précis peuvent être définis pour les partenaires de taille importante (seuil d'aide au retour à l'emploi utilisé dans le réseau Pôle Emploi) ou être plus ouverts pour des associations locales par exemple (évaluation libre dans les Plateformes de Mobilité). Il n'y a pas de validation des conditions d'accès par Renault par la suite.

EVALUER L'ÉLIGIBILITÉ LORS DE LA SOUSCRIPTION (OU DE L'ACHAT)



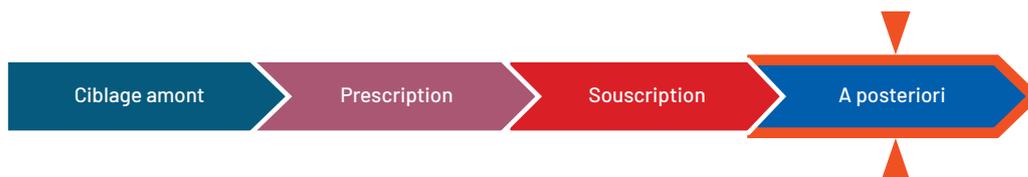
L'évaluation de l'éligibilité lors de la souscription concerne en fait deux cas de figure :

- L'étape de souscription résulte de la vérification de l'éligibilité : l'éligibilité est vérifiée après la phase de prescription où il y a eu dépôt de demande et de justificatifs, et la validation donne lieu à la souscription au programme.
- Une démarche spécifique à la souscription existe (avec un dossier à compléter, par exemple), et la validation de

l'éligibilité se fait au moment de l'achat. Par exemple, le bénéficiaire fournit ses justificatifs pour souscrire à l'offre Coup de Pouce Livebox en boutique Orange, ce qui correspond donc au moment de l'achat.

L'évaluation de l'éligibilité peut là aussi être automatique ou manuelle, selon des modalités plus ou moins strictes (déclaration ou transmission de justificatifs sur demande).

EVALUER L'ÉLIGIBILITÉ APRÈS LA SOUSCRIPTION



La vérification effective de l'éligibilité peut se faire a posteriori, c'est-à-dire après que la souscription au programme est faite, sans réserve. La vérification peut être automatisée ou manuelle, et surtout, elle peut être systématique (réalisée pour l'ensemble des ménages et sa non-validation entraîne l'annulation de la souscription au programme pour les ménages concernés) ou aléatoire, à des fins de pilotage, afin de

vérifier que le taux de non-éligibilité ne dépasse pas un seuil maximal tolérable. Une vérification légère en simple pilotage est parfois suffisante et permet de ne pas alourdir les coûts de fonctionnement liés à la validation de l'éligibilité.

La vérification de l'éligibilité peut s'appuyer sur une prescription à un public spécifique, qui remplit a priori les condi-



tions d'éligibilité (par exemple, en communiquant auprès de clients fragiles de banques pour bénéficier de l'offre du Club

Mobilité, une des caractéristiques du public cible du Club Mobilité étant de ne pas être éligible au crédit classique).



Validation de l'éligibilité automatisée et vérification aléatoire

Dans le cadre du programme Malin, les familles ont droit à des bons de réduction sur les produits destinés à l'alimentation infantile. Les familles peuvent souscrire au programme en déclarant leur quotient familial CAF (validation automatisée) et en téléchargeant le justificatif nécessaire qui sera vérifié aléatoirement a posteriori. Ainsi, la simple déclaration permet de confirmer l'éligibilité et d'accéder aux bons de réduction.



Focus

Comment communiquer avec les prescripteurs et les bénéficiaires potentiels sur ces critères ?

Dans le cadre de la commercialisation des offres inclusives, l'Action Tank a développé une expertise de la communication vers le public en situation de pauvreté, et précisément ciblé du fait de sa situation. Un message efficace doit être valorisant et empathique afin d'éviter les écueils de la stigmatisation. Le critère d'éligibilité ou le ciblage spécifique d'une population pauvre ne doit donc pas être visible directement dans le nom de l'offre ou dans les éléments de communication principaux.

En revanche, il est important d'être pédagogique et clair concernant les conditions d'accès (seuil et justificatifs nécessaires) dans le cadre d'une communication sur l'offre directe (vers les utilisateurs) ou indirecte (au travers d'un réseau de partenaires). Les critères d'éligibilité et les démarches de souscription doivent apparaître dans les brochures ou fiches techniques partagées aux usagers et partenaires. Il est particulièrement important de décrire le mode de calcul ou de détermination du critère d'éligibilité, pour que l'inscription soit claire pour le partenaire ou l'utilisateur final. Des mentions légales doivent également apparaître sur les affiches et autres outils de diffusion de l'offre.





ÉTUDE DE CAS : Mobilize Garages Renault Solidaires

SOLUTION : le groupe Renault a lancé le programme Mobilize – Entretien & Réparation : Garages Renault Solidaires, pour faciliter l'accès à la mobilité des personnes en situation de précarité ayant besoin d'un véhicule pour trouver ou se maintenir en emploi. Le programme comporte une offre d'entretien-réparation à prix réduits de 30% à 50% tout en bénéficiant des mêmes services que les autres clients. La différence de prix dépend du type de réparation et des tarifs de main d'œuvre habituellement pratiqués.

PUBLIC CIBLE : personnes en situation de précarité ayant besoin d'un véhicule pour trouver ou se maintenir en emploi.

ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ : lors de la prescription, à la discrétion de chaque acteur prescripteur, qui valide l'éligibilité.

CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ :

- Situation d'emploi
- Revenu Fiscal de Référence annuel < 13000€/UC
- Autres critères selon prescripteur : des critères précis peuvent être définis pour les partenaires de taille importante (seuil d'Aide au Retour à l'Emploi utilisé dans le réseau Pôle Emploi) ou être plus ouverts, pour des associations locales par exemple (évaluation libre dans les plateformes d'aide à la mobilité).



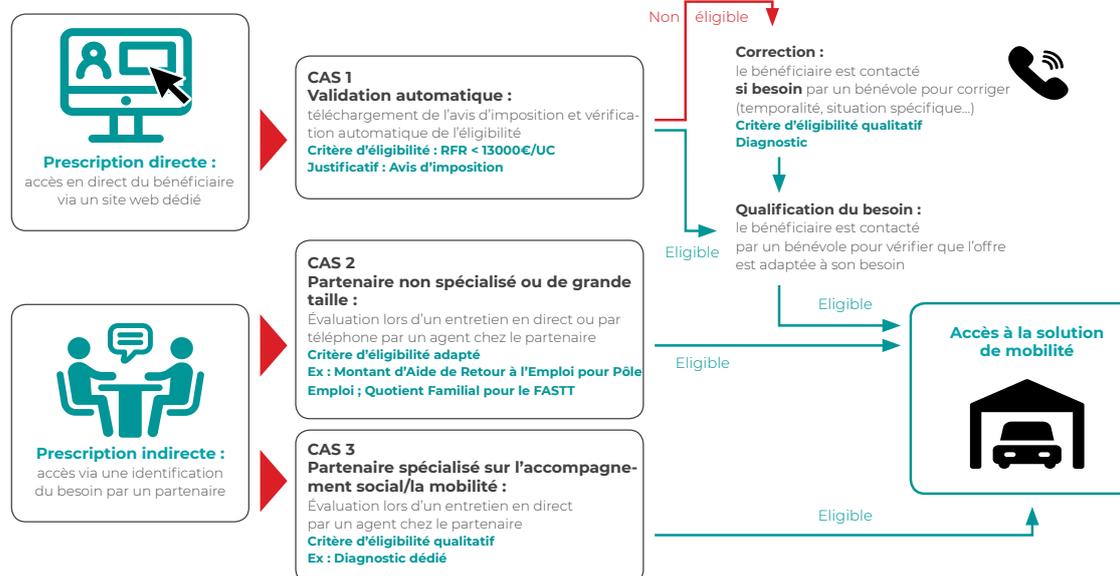
Focus 1 : Adapter les critères d'éligibilité à l'existant

S'adapter aux critères utilisés par les réseaux partenaires prescripteurs dans leur activité principale. Il est plus facile de demander à un conseiller Pôle Emploi de vérifier si un bénéficiaire potentiel est bénéficiaire de l'Aide au Retour à l'Emploi, déjà utilisée par Pôle Emploi, que de demander au bénéficiaire potentiel son avis d'imposition qui n'est pas utilisé habituellement dans le cadre des discussions avec le conseiller.

Tenir compte des critères d'éligibilité définis dans des aides du même domaine. Dans le cas de l'offre Mobilize, destinée à aider la mobilité, il est envisageable de s'aligner sur les critères définis par la prime à la conversion de l'Etat (revenu fiscal de référence par part) afin d'avoir un message fluide et éviter les évaluations d'éligibilité multiples.



Focus 2 : Mise en œuvre d'un parcours multi-canaux de prescription





FAVORISER LA MISE EN PLACE DE MULTIPLES CANAUX DE PRESCRIPTION, AUX CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ ADAPTÉS

Afin d'éviter les « trappes » au non-recours et les effets de seuil, et de maximiser le nombre de bénéficiaires atteints, la stratégie de ciblage des publics peut intégrer de multiples canaux et modalités de prescription : les critères d'éligibilité peuvent être adaptés selon les canaux de prescription du programme, ou selon les spécificités locales pour les programmes ayant un ancrage territorial marqué.

Plusieurs programmes de l'Action Tank privilégient ainsi la cohabitation de critères adaptés en fonction du modèle de souscription et des partenaires prescripteurs mobilisés,

Plusieurs programmes de l'Action Tank privilégient ainsi la cohabitation de critères adaptés aux partenaires prescripteurs mobilisés, chaque canal de prescription s'appuyant alors sur des critères propres.

chaque canal de prescription s'appuyant alors sur des critères propres : on peut parler de parcours bénéficiaire « multicritères ». Dans le cas de programmes où l'inscription peut se faire sur un outil en ligne ou par l'action d'un partenaire qui est en contact avec le public ciblé, des critères différents peuvent s'appliquer.

- Dans le cas d'une prescription directe avec un outil en ligne, des critères d'éligibilité complémentaires peuvent intervenir dès la phase amont de premier ciblage des publics, par les canaux de communication, afin de ne pas se limiter au critère « simple », souvent monétaire.

Par exemple, on peut appliquer un nouveau critère d'éligibilité en relayant l'existence d'un programme spécifiquement via un réseau d'associations visant les familles en difficulté, pour un programme qui s'adresse aux familles avec enfants et avec un faible niveau de revenus. Le fait qu'un public soit accompagné par l'association en question joue alors un rôle de critère qualitatif de la situation d'un ménage.

- Éligibilité déterminée dans le cadre d'entretiens avec des ménages éligibles : des évaluations qualitatives peuvent être réalisées par un conseiller social par exemple, et s'appuyer sur les outils propres au partenaire prescripteur.

Dans le cas de multiples prescripteurs de petite taille accompagnant un public très spécifique, dans la cible visée, la confiance est accordée aux partenaires pour identifier la cible pertinente. Pour les prescripteurs de grande taille accompagnant tout type de public, il est préférable d'adopter un ou plusieurs critères adaptés aux outils du prescripteurs (par exemple : le quotient familial pour la CAF).

Il convient néanmoins de s'assurer que les deux canaux de prescription et leurs critères propres atteignent bien la même population cible. Cela suppose de s'attacher à une évaluation d'impact comparée selon le canal de prescription utilisé.



De multiples critères utilisés pour le Programme Malin

Le Programme Malin utilise des critères objectifs (renseignement de son quotient familial CAF) pour l'inscription directe au programme sur le site internet, et des critères subjectifs (évaluation du professionnel) si l'inscription au programme se fait par une structure partenaire (le cas échéant, le niveau de quotient familial n'est pas vérifié).

- Éligibilité déterminée au cas par cas par les partenaires des programmes : l'Action Tank a fait l'expérience de ce cas plus spécifiquement pour les programmes liés au logement. Ces programmes concernent des projets de construction ou de rénovation, et bénéficient aux habitants de manière indirecte ; ils sont lancés avec l'engagement des collectivités, qui valident sur la base de leur connaissance de leur population la pertinence et la nécessité d'un programme dans une ville, un quartier ou un immeuble donné.

Partie 3

Définir la stratégie de ciblage d'un programme inclusif



Le rôle des collectivités dans le ciblage des programmes destinés au logement

Un projet de nouveau modèle de financement des travaux de rénovation énergétique en copropriété a été lancé en expérimentation sur une copropriété de Clichy-sous-Bois, par l'Action Tank et la ville de Clichy-sous-Bois. Cette copropriété était identifiée par la ville comme copropriété dégradée, avec un besoin de rénovation énergétique et une difficulté durable de financement du projet de rénovation, malgré la volonté des habitants de s'engager dans un programme de travaux. L'éligibilité de la copropriété a ainsi été validée par la ville, d'après leur connaissance du parc de logements privés.

L'évaluation subjective de l'éligibilité d'une commune ou d'habitants d'un immeuble donné peut être croisée avec d'autres critères à l'échelle d'un groupe d'individus. Il est possible, sur la base des données et études dont dispose une collectivité, d'évaluer sur le niveau de revenus moyens

d'un groupe de demandeurs de logement social, ou d'un ensemble de copropriétaires, afin de vérifier que le revenu moyen n'excède pas un seuil donné, par exemple.

L'évaluation subjective de l'éligibilité d'une commune ou d'habitants d'un immeuble donné peut être croisée avec d'autres critères à l'échelle d'un groupe d'individus.



ÉTUDE DE CAS : Programme Malin

SOLUTION : amélioration de la qualité nutritionnelle des enfants par une offre de conseils et l'accès à des produits de l'alimentation à moindre coût avec Blédina, Seb, Lesieur, par des bons de réduction pouvant être utilisés dans toutes les enseignes.

PUBLIC CIBLE : enfants de moins de 3 ans vivant dans une famille à faibles ressources.

ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ :

- Validation de l'éligibilité a posteriori et aléatoire dans le cas d'une souscription web
- Validation au moment de la souscription au programme, à la discrétion d'un professionnel ou d'une association partenaire, qui inscrit le ménage au Programme Malin.

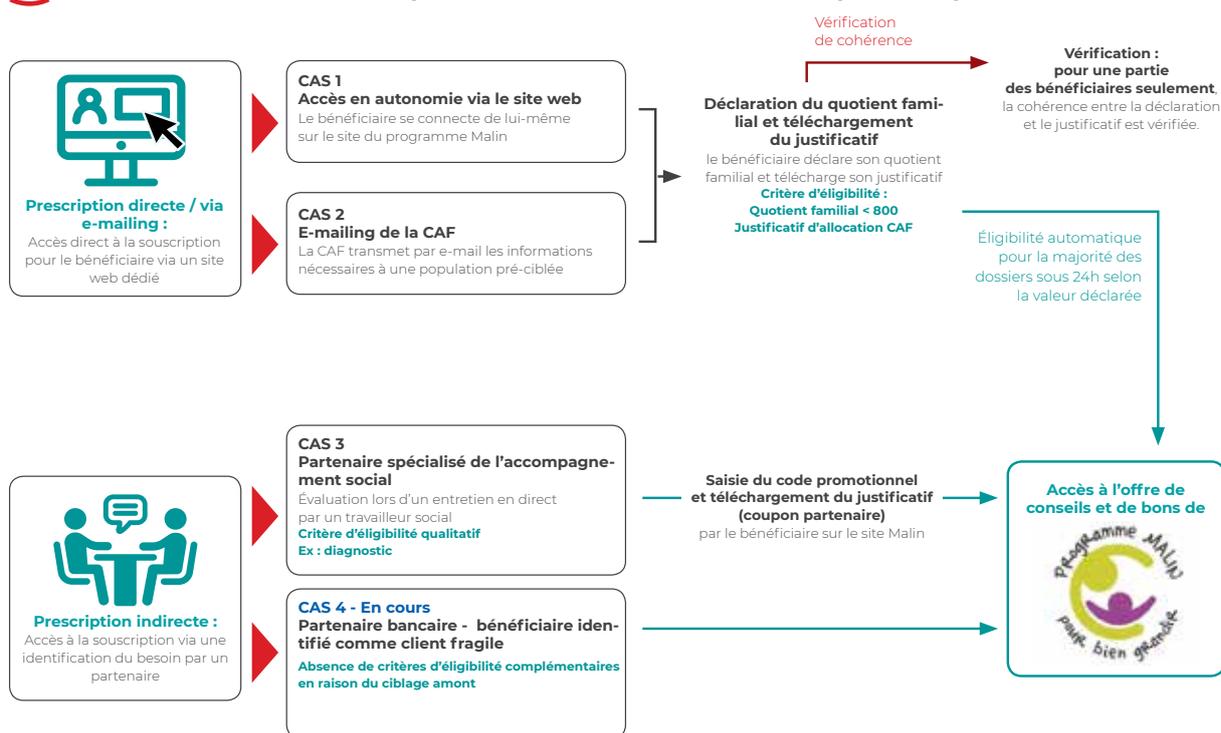
CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ :

- Age des enfants
- Quotient familial (CAF) < 800€/mois/UC
- Critère subjectif : évaluation du professionnel de santé ou du travail social, lorsque la prescription est faite par une structure partenaire.



Focus 1 :

Mise en œuvre d'un parcours multi-canaux de prescription



Focus 2 :

Mise en œuvre d'un parcours multi-canaux de prescription

La mise en œuvre d'un contrôle systématique de l'éligibilité est coûteuse, c'est pourquoi ce contrôle doit être adapté en fonction du risque réel. Sur le programme Malin et dans le cadre de la prescription directe (hors inscription par réseau partenaire CAF et pédiatres), un contrôle automatique et aléatoire, à partir du montant de quotient familial saisi par le ménage et du justificatif téléchargé, permet de piloter les risques de fraudes sans engager des coûts trop élevés. Le résultat du contrôle aléatoire est extrapolé pour comparer le montant de réduction supplémentaire accordée à des ménages non éligibles, par rapport aux coûts que représenterait un contrôle systématique de l'ensemble des justificatifs.

Partie 3

Définir la stratégie de ciblage d'un programme inclusif

Etape 5

Piloter la mise en œuvre du programme et l'utilisation du critère d'éligibilité

Le pilotage du programme permet de procéder à des ajustements du programme si l'objectif n'est pas atteint ou si l'exécution se révèle moins fluide que ce qui est visé. Les ajustements peuvent porter sur le critère d'éligibilité.

GARANTIR L'ACCESSIBILITÉ

Le choix d'un critère n'est pas neutre : tout critère (outil et seuil associé) inclut et exclut des publics. Comme nous l'avons détaillé dans la partie précédente, les critères monétaires simples permettent une évaluation rapide et efficace de l'éligibilité, mais ils ne sont pas suffisants pour décrire la complexité des situations de pauvreté. A l'inverse, les analyses qualitatives permettent de viser une cible en s'ajustant mieux aux contraintes réelles du ménage, mais elles sont plus difficiles à massifier, et parfois occasionnent des coûts importants. C'est là l'intérêt d'un parcours bénéficiaire multi-critères, avec de multiples canaux de prescription.

L'évaluation de l'éligibilité du public doit veiller à ne pas entraver l'accessibilité au programme, pour que le programme atteigne ses objectifs d'impact.

Mais l'évaluation de l'éligibilité du public à un programme ne doit pas seulement réserver une offre ou un programme à un public cible, elle doit également garantir l'accessibilité au programme, sous peine d'une sous-utilisation du programme, d'abandon en cours de

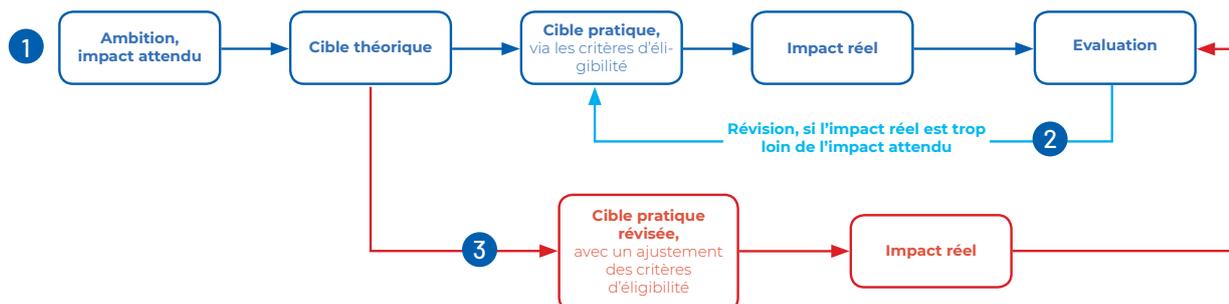
démarche ou de mauvaise compréhension du programme : c'est-à-dire, une situation de non-recours au programme.

Pour veiller à l'accessibilité du programme, un arbitrage doit donc être fait entre :

- la pertinence du critère d'éligibilité, qui est justifiée par l'ambition stratégique du programme et la volonté d'approcher avec justesse la pauvreté ciblée ;
- la complexité de la mise en œuvre du critère d'éligibilité, qui se traduit notamment par la facilité à obtenir et à calculer l'indicateur pour un ménage donné, puis à le comparer au seuil défini.

Puisque le critère d'éligibilité est souvent un « proxy », notamment dans le cadre de l'utilisation de critère d'évaluation basé sur des indicateurs monétaires, afin de corriger d'éventuels écarts entre la cible réelle et la cible visée en ajustant le ou les critères d'éligibilité. Il faut donc piloter toute la démarche de ciblage du public pour chacun des programmes, au travers d'une boucle d'évaluation, illustrée ci-dessous.

Boucle d'évaluation d'un programme de lutte contre la pauvreté





FAIRE ÉVOLUER L'AMBITION EN VOLUME

L'adaptation du critère d'éligibilité et du processus de prescription est non seulement un levier pour garantir l'accessibilité du programme inclusif, mais aussi un levier pour faire varier le volume ciblé par le programme – à la hausse, dans le cadre du déploiement ou de la massification d'un programme.

Toute hausse du seuil des critères d'éligibilité monétaires résulte mathématiquement en une augmentation du nombre de ménages ciblés, plus ou moins grande selon l'élévation du seuil. Ce mécanisme n'est toutefois pertinent que si la population initialement ciblée est déjà atteinte, car augmenter le seuil d'un critère n'aura pas d'impact sur le taux de recours à un programme des ménages qui étaient déjà ciblés avant réévaluation du taux à la hausse. Le nouveau seuil est à définir en fonction du profil de la population concernée par le nouveau seuil, afin d'éviter des phénomènes de cannibalisation du programme inclusif par des ménages n'étant pas dans le cœur de la cible.

Il est également possible de revoir des critères qui ne sont pas monétaires pour augmenter la cible d'un programme : en complétant les critères d'éligibilité avec un nouveau critère non-exclusif, comme un statut par exemple (locataire de logement social, bénéficiaire d'un minima social) ou un item de conditions de vie (situation d'endettement, état du logement...) ou de capacités (état de santé, niveau de diplôme...).

Le critère d'éligibilité peut être revu afin d'augmenter le nombre de ménages ciblés, en augmentant le seuil du critère. Revoir un seuil d'éligibilité à la hausse n'a toutefois pas d'impact sur le non-recours au programme de ménages qui étaient déjà ciblés avant la révision du seuil.



Focus

Mesurer l'impact pour piloter la stratégie de ciblage

Les stratégies de ciblage qui sont au cœur des phases amont du développement d'un programme sont à articuler avec la mesure d'impact, dont la démarche est clé en phase d'accélération et de massification du projet.

Les résultats de la mesure d'impact doivent permettre de bien qualifier le rôle des critères d'éligibilité des programmes dans l'atteinte ou non des objectifs de lutte contre la pauvreté du programme, mais aussi la pertinence du parcours bénéficiaire du programme, afin de maximiser l'impact recherché.

En particulier, le critère d'éligibilité peut exclure des publics qui auraient pourtant dû être ciblés par le programme si l'on s'en tenait à la cible théorique. Ces motifs d'exclusion peuvent être mesurés et il est préférable de mettre en œuvre un suivi pour comprendre l'impact du critère choisi sur l'accessibilité, afin de l'adapter en cas d'incohérence avec l'ambition initiale du programme ou pour approcher une définition plus juste de la pauvreté.

Par exemple, dans le cadre du programme Courte Echelle mené avec Air Liquide, visant à favoriser le retour à l'emploi de personnes qui en sont éloignées par une formation au métier en tension de soudeur industriel, le public finalement touché par le pilote du programme a bien atteint des demandeurs d'emploi, mais pas des demandeurs d'emploi éloignés du monde de l'emploi. Ce constat nous amène à reconsidérer le ciblage amont pour identifier les bénéficiaires du programme, en se rapprochant notamment des structures d'insertion, ce qui viendrait compléter les critères d'accessibilité au programme de fait (reconnaissance d'un besoin d'insertion).

L'approche de mesure d'impact doit aussi être assez globale pour permettre d'interroger à la fois l'amélioration effective de la situation des ménages touchés par le programme, mais aussi l'impact du programme sur les organismes partenaires du programme, entreprises et organisations prescriptrices ou participants à l'offre. Pour garantir une démarche d'évaluation d'impact effective, il convient d'anticiper les modalités d'évaluation de l'impact dès la phase de conception du programme, afin d'intégrer au modèle opérationnel les bons outils de collecte de données qui permettront ensuite d'évaluer l'impact. Par exemple, il peut s'agir de modalités de saisie et de collecte d'informations sur la situation d'un ménage au moment de sa souscription à un programme, afin de pouvoir comparer sa situation après une période donnée où il aura bénéficié du programme.



Partie 3

Définir la stratégie de ciblage d'un programme inclusif

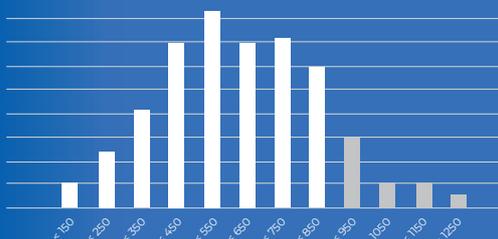


Evaluation du ciblage du Programme Malin : les objectifs sont atteints !

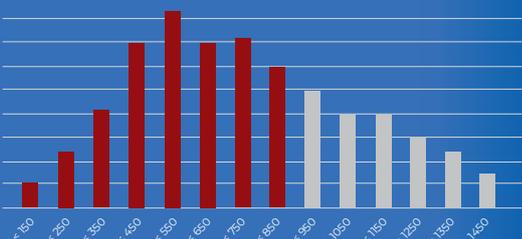
Le Programme Malin procède à un suivi trimestriel du profil des ménages bénéficiaires du programme. Un ciblage réussi suppose que le profil des ménages bénéficiaires correspond au profil des ménages allocataires de la CAF, en dessous du seuil d'éligibilité fixé : si la distribution des ménages du programme Malin et des allocataires CAF est équivalente, alors le programme ne « perd » pas certains profils de ménages plus que d'autres dans le cadre du processus de prescription et de souscription.

Dans cet exemple (basé sur des données fictives), on constate une répartition des familles bénéficiaires du programme Malin identique à la répartition des familles allocataires en deçà du quotient familial seuil.

Données fictives : Répartition des bénéficiaires du programme selon leur quotient familial



Données fictives : Répartition des allocataires CAF selon leur quotient familial



Dans l'exemple ci-dessous (basé sur des données fictives), on constate une sous-représentation des familles ayant un quotient familial CAF faible parmi les bénéficiaires.

Données fictives : Répartition des bénéficiaires du programme selon leur quotient familial

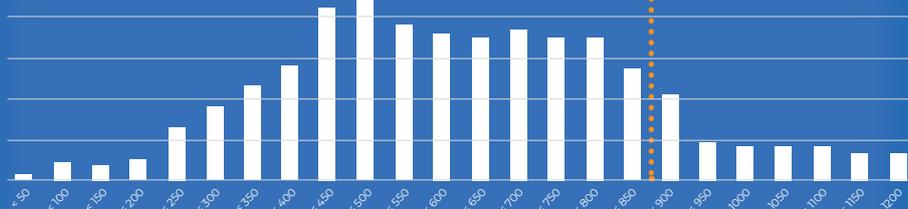


Données fictives : Répartition des allocataires CAF selon leur quotient familial



D'après les données des bénéficiaires du programme de mars 2020 et les données transmises par la CAF en mai 2020, on constate bien une bonne cohérence globale entre les profils allocataires de la CAF et les bénéficiaires du programme Malin, comme dans l'exemple 1 ci-dessus. Dans le détail, on observe notamment une légère sous-représentativité des familles à très faible quotient familial, ce qui peut s'expliquer par un recours à l'aide alimentaire ou aux épiceries solidaires plutôt qu'à une offre telle que celle du programme Malin.

Répartition des familles Malin d'après leur quotient familial CAF



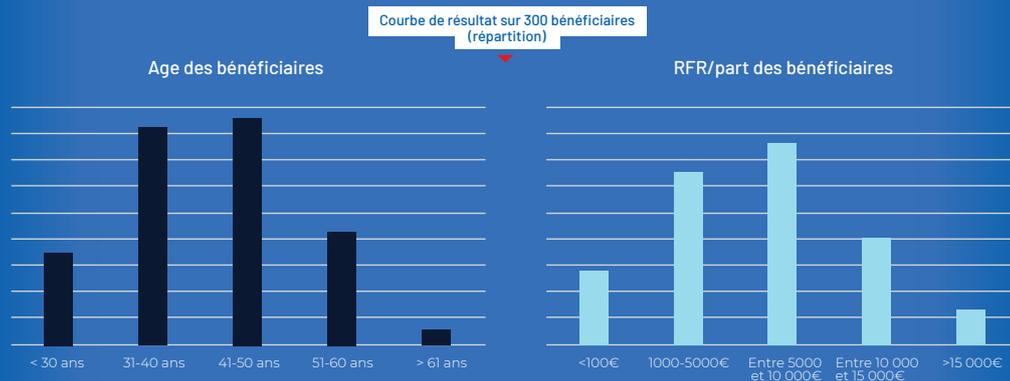
On observe bien le « décrochage » au-delà du seuil d'éligibilité de 850€ de quotient familial CAF, bien qu'il y ait des bénéficiaires avec un quotient familial compris entre 850€ et 950€, ce qui est normal étant donnée la flexibilité tolérée pour éviter les effets de seuil du critère d'éligibilité, en particulier dans le cadre de la prescription du programme par les PMI et crèches locales.

Par ailleurs, le programme Malin est engagé dans un programme d'évaluation d'impact sur le long terme, qui a vocation à évaluer l'impact sur la qualité de l'alimentation et le budget des familles bénéficiaires, et donc d'évaluer l'impact du programme sur l'amélioration des conditions de vie des familles et des enfants en bas âge.



Evaluation du ciblage du Club Mobilité : de premiers résultats encourageants, en attente des résultats d'une étude d'impact plus poussée

La répartition des bénéficiaires du Club Mobilité selon le RFR/part des bénéficiaires est connue, et l'on observe une sous-représentation des plus pauvres mais surtout une sous-représentation des demandeurs d'emploi les plus jeunes (20-30 ans) alors qu'ils représentent une part non-négligeable du public inscrit chez Pôle Emploi.



Afin de comparer le profil des bénéficiaires du Club Mobilité au profil des actifs ciblés par le programme de façon précise, il faudrait toutefois récupérer des données détenues par l'administration fiscale dont le Club Mobilité ne dispose pas aujourd'hui (répartition des revenus en RFR/part parmi les actifs demandeurs d'emploi). Cela pourrait toutefois faire l'objet d'une étude spécifique.

Les données de profil des bénéficiaires ne permettent pas, en revanche, d'évaluer si la pauvreté en conditions de vie qui est ciblée par le programme est effectivement réduite : l'amélioration des conditions de vie, dont le retour à l'emploi facilité par le programme, doit faire l'objet d'une première enquête lancée en juin 2020 par l'équipe du Club Mobilité.

Partie 3

Définir la stratégie de ciblage d'un programme inclusif

Synthèse des facteurs clés de succès pour une stratégie de ciblage réussie

#1. Partir de l'impact visé pour déterminer un public cible

- Le public ciblé est déterminé en fonction de l'impact visé par le programme : le type de pauvreté ou l'aspect de la pauvreté que l'on cherche à réduire durablement.
- Il est possible de préciser la cible visée avec une typologie des profils parmi le public cible, afin de prioriser les situations d'exclusion les plus marquées et prioriser certains ménages – c'est par exemple l'objet de l'analyse des publics demandeurs de logements sociaux, pour identifier les ménages ne parvenant pas à accéder au logement social depuis plusieurs années.

#2. Déterminer un ou plusieurs critères d'éligibilité comme outil de ciblage, approchant au mieux le public cible théorique et mis en cohérence avec les réalités opérationnelles

- Le critère d'éligibilité doit être appréhendé comme un outil visant à restreindre l'accès du programme au public ciblé aux fins d'un impact recherché précis. Puisqu'il s'agit d'un outil de restriction, on peut constater des effets de seuil, qu'il convient de prévenir (par une éventuelle souplesse dans les modalités d'évaluation du critère d'éligibilité) et de surveiller (« mon évaluation n'exclut-elle pas une partie significative du public cible théorique ? »).
- Le critère d'éligibilité doit être mis en cohérence avec les éventuelles évaluations de solvabilité des ménages, pouvant intervenir également dans le cadre de la souscription aux programmes, afin de veiller à ce que l'évaluation de la solvabilité n'invalide pas les demandes de souscription d'une part significative des ménages pourtant éligibles.
- La définition des critères d'éligibilité est d'autant plus pertinente qu'elle s'inscrit également dans la réalité opérationnelle des acteurs concernés. Une co-construction avec les acteurs du parcours bénéficiaire (structure pilote et partenaires) est essentielle pour faire un choix éclairé et faciliter la mise en œuvre de la solution ensuite.

#3. Choisir les bons outils pour mettre en œuvre le processus d'évaluation de l'éligibilité, selon les données disponibles et les arbitrages de coût

- Il faut tenir compte des données disponibles, de la facilité de récupération des données nécessaires à l'évaluation, et des modalités de récupération des données (justificatifs, enquêtes, entretiens..).
- Il convient d'évaluer la nécessité de vérification des données renseignées : validation manuelle, automatique, ou non-nécessaire si le renseignement des données est jugé suffisamment fiable. Cela peut appeler un arbitrage entre le coût lié à la mise en place d'un système de validation de l'éligibilité, et le coût de la fraude ou de l'erreur.

#4. Intégrer l'évaluation de l'éligibilité au parcours global du bénéficiaire en veillant à ne pas créer de freins à la souscription

- La fluidité du processus de prescription est clé pour éviter les phénomènes de « maltraitance administrative » dont le risque est accru en cas de demande de justificatifs multiples. Le processus doit donc être le plus transparent, le plus simple et le moins intrusif possible, afin de ne pas déclencher des phénomènes de non-recours. L'évaluation de l'éligibilité peut donc intervenir à différentes étapes du parcours bénéficiaire, et est propre à chaque programme.
- La cohabitation de différents critères adaptés aux partenaires prescripteurs mobilisés, permet de limiter les situations de non-recours.
- Pour cela, il convient de co-construire des parcours bénéficiaires avec les différents intervenants du parcours, dont des acteurs du terrain (par exemple, des conseillers).

#5. Mesurer l'impact du programme et ajuster le critère d'éligibilité et les modalités d'évaluation de façon agile : une boucle d'évaluation du programme doit être mise en place

- Il convient de suivre le profil des ménages qui accèdent au programme, mais aussi le profil des ménages dont la demande est refusée, ou qui ne sont pas touchés par le programme.
- Il convient de réarbitrer entre la pertinence du critère d'éligibilité et du parcours bénéficiaire, et leur complexité de mise en œuvre, si l'on constate par exemple un taux de recours très faible ou un faible taux de transformation entre le premier contact avec le bénéficiaire potentiel, et la souscription au programme.

Partie 3

Définir la stratégie de ciblage d'un programme inclusif

Aller plus loin

Justifier les efforts et l'investissement dans les programmes inclusifs en démontrant la valeur créée

Dans le cas des offres social business, parce que les entreprises acceptent de revoir leurs marges afin de faciliter l'accès à un bien ou un produit essentiel à des ménages auparavant exclus, le critère d'éligibilité est aussi déterminé de façon à limiter la cannibalisation entre l'offre solidaire et l'offre classique, en s'assurant ainsi d'atteindre un public aujourd'hui exclu de l'offre classique.

Les bénéficiaires des offres inclusives étant souvent différents de la clientèle classique de nos entreprises partenaires, et parfois éloignés des réseaux de distribution classiques (exclus par manque de moyens, de capacité...), des investissements spécifiques sont nécessaires pour les atteindre, avec le montage de nouveaux partenariats, l'utilisation de nouveaux canaux de communication et de nouveaux supports, etc. Ces investissements sont clés pour garantir l'accessibilité de la solution et la cohérence de la solution construite, et donc à terme, l'impact social du programme.

Afin d'appuyer la prise de décision et l'allocation de ressources à des stratégies de ciblage cohérentes et efficaces, il est ainsi nécessaire de construire un argumentaire spécifique, qui fasse connaître la valeur créée pour l'entreprise. Il est donc essentiel d'évaluer la valeur intangible et tangible attendue du programme mis en place. La valeur créée par la mise en place d'une offre de social business se manifeste sous deux aspects :

- Valeur intangible : les programmes créent de la valeur sociétale, grâce à la solution mise en œuvre, non seulement pour l'entreprise (valorisation de la marque, engagement social et territorial, reconnaissance du caractère innovant des activités, approches partenariales, liens institutionnels...), mais aussi pour la société, grâce aux coûts évités pour les bénéficiaires, à l'amélioration de leur bien-être⁴⁹, aux externalités allant dans le sens d'une réduction des inégalités d'accès aux biens et aux services, et ce sur le long terme.
- Valeur tangible : les investissements nécessaires au déploiement des solutions inclusives sont aussi, à moyen terme, garants de la valorisation financière de la solution. En effet, pour des offres inclusives mises en place par des entreprises, la conquête d'un nouveau marché et l'absence de cannibalisation justifient le manque-à-gagner lié à l'abandon de marge commerciale accepté par l'entreprise. Ces adaptations de prix dans les offres social business s'intègrent alors dans les stratégies habituelles d'adaptation de prix, pour un segment de marché avec un pouvoir d'achat réduit.

Pour des programmes répondant davantage d'une approche innovante des politiques publiques, la valorisation financière existe aussi, par les coûts évités pour la société (par exemple, pour l'Etat, par la réduction à terme des coûts liés à des dispositifs dysfonctionnant ou des trappes à pauvreté).

Cet enjeu de démonstration et d'argumentation concerne donc l'ensemble des programmes inclusifs, y compris les programmes venant accélérer et appuyer les politiques publiques existantes, tels que ceux développés par l'Action Tank.

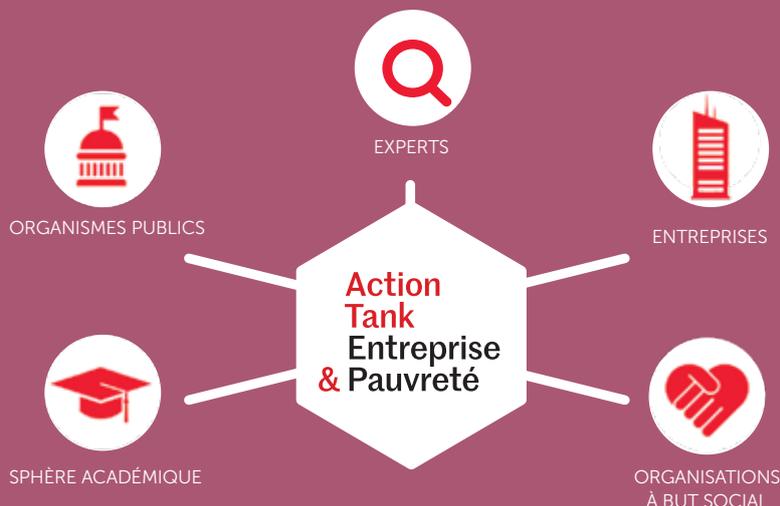
A travers la conception de nouveaux programmes, les expérimentations et projets pilotes et les efforts pour accompagner le déploiement des programmes inclusifs montés avec ses nombreux partenaires du monde de l'entreprise et du monde académique, l'Action Tank s'emploie depuis bientôt 10 ans à amener les preuves et à éclaircir les conditions de réussite des programmes inclusifs, et à outiller ainsi l'émergence de nouveaux programmes innovants de lutte contre la pauvreté. Notre action repose aussi sur l'engagement de pionniers parmi de grandes entreprises et organisations, qui peuvent témoigner aujourd'hui de la valeur des programmes inclusifs, de leur expérience de la mise en place d'une stratégie de ciblage réussie, et de l'impact constaté de leurs programmes.

⁴⁹ Résultats de l'étude de Olivier Chatain, chercheur à HEC, d'après une étude menée sur les bénéficiaires du programme Mobilize de Renault

Qui sommes-nous ?

L'Action Tank Entreprise et Pauvreté, association loi 1901, créée en novembre 2010 et reconnue d'intérêt général, est une initiative collaborative qui réunit entreprises, pouvoirs publics, associations et

monde académique afin de permettre le développement de projets concrets ayant un impact sur la réduction de la pauvreté en France et susceptibles d'être déployés à grande échelle.



Notre action s'articule autour de 3 piliers depuis notre création :



Pilier N°1

Nouveaux modèles inclusifs : innover contre la pauvreté

Le *social business* est une démarche pérenne et innovante largement utilisée par l'Action Tank pour lutter contre la pauvreté, et nous développons aussi des modèles qui repensent l'action des collectivités et des grands acteurs publics, pour maximiser l'efficacité des politiques publiques (attribution de logement social, sans-abrisme, vieillissement...).

Notre expertise inclut la capacité à appréhender des problématiques sociales et des formes de pauvreté variées, la conception de stratégies de ciblage et la conception de parcours bénéficiaires adaptés pour maximiser l'accès aux programmes inclusifs que nous accompagnons.



Pilier N°2

Création de nouveaux écosystèmes

Pour chacun des programmes développés, la création d'alliances mobilisant des acteurs divers sur leurs expertises clés permet le développement de nouveaux modèles économiques.

La mobilisation de parties prenantes de cultures diverses et l'intelligence collective est ainsi au cœur de notre démarche.



Pilier N°3

Preuve par l'expérimentation

L'expérimentation est une étape clé de notre approche. Les projets pilotes permettent de valider le choix du modèle économique et opérationnel ou de l'amender en fonction des leviers identifiés. Dans le cadre de notre méthodologie d'expérimentation, nous définissons et évaluons avec nos partenaires les hypothèses des modèles innovants que nous testons (pertinence de l'offre, facilité d'atteinte des publics cibles, fonctionnement du modèle opérationnel...).

► Pour en savoir plus :

Rendez-vous sur notre site internet :
<https://www.at-entreprise-pauvrete.org/>

Vous pouvez aussi consulter notre rapport d'activité 2019 en cliquant ici :
<https://www.at-entreprise-pauvrete.org/toutes-nos-publications/rapport-dactivite-2019/>

Ils nous soutiennent

Toute l'équipe de l'Action Tank remercie ses membres cotisants 2019-2020, dont le soutien a rendu possible de s'atteler à la production de ce premier Livre Blanc de l'Action Tank, en plus de la poursuite de tous les projets et sujets d'étude accompagnés par l'Action Tank.



Schneider
Electric



VEOLIA



TOTAL
FOUNDATION



BOUYGUES
BATIMENT
Habitat Social



CAISSE D'ÉPARGNE
FÉDÉRATION NATIONALE



GROUPE
RENAULT



BNP PARIBAS



LA
BANQUE
POSTALE



sodexo
SERVICES DE QUALITÉ DE VIE



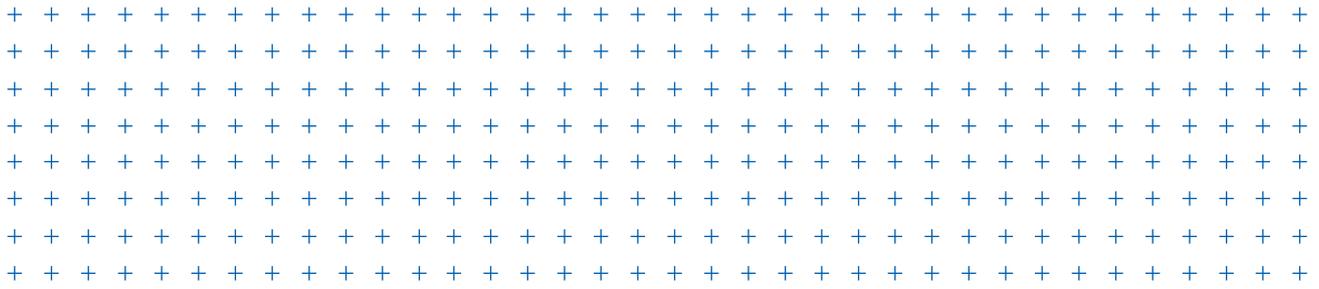
Air Liquide
creative oxygen



finistère
habitat
un engagement construit



Seine-Saint-Denis
habitat



Analyse et retour d'expérience de l'Action Tank Entreprise & Pauvreté

Retrouvez

notre actualité et le détail
de nos programmes
sur www.at-entreprise-pauvrete.org



Suivez-nous sur :

@ActionTankEP

**Action
Tank
Entreprise
& Pauvreté**

Contact

contact@at-entreprise-pauvrete.org