

Nicolas Duvoux,

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

Propos recueillis par **Julie Krassovsky**, journaliste



Nicolas Duvoux

Nicolas Duvoux est professeur de sociologie à l'université Paris-VIII. Il travaille sur les inégalités sociales et assure la présidence du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) depuis juillet 2021. Il est l'auteur de *L'Avenir confisqué. Inégalités de temps vécu, classes sociales et patrimoine*¹.

1 LA PAUVRETÉ AUJOURD'HUI EN FRANCE

Le marqueur le plus central est le « taux de pauvreté monétaire relatif » publié par l'Insee au printemps dernier qui annonce une hausse substantielle de ce taux pour l'année 2023. Rappelons que ce seuil est fixé à 60 % de la médiane du niveau de vie (le montant qui sépare la population en deux parties égales : l'une dont le niveau de vie est inférieur à cette médiane, l'autre qui a un niveau de vie supérieur). Cet indicateur central dans le débat public prend, cela dit, mal en compte certains publics comme les étudiants, les plus exclus, la situation des personnes sans titre de séjour. Ce taux prend en compte le champ des ménages vivant en logement ordinaire, il y a donc tout un pan de la population qui n'entre pas dans ces statistiques et qu'il faut cependant prendre en compte, ce dont l'Insee a pleine conscience.

En attendant, on ne peut pas considérer cette hausse comme une simple variation interannuelle. C'est une tendance qui s'exprime depuis plusieurs années et qui suscite une très forte inquiétude. Elle exprime plusieurs choses. Il y évidemment un enjeu d'indexation des prestations, de fin des aides exceptionnelles de l'après-crise sanitaire qui entre en ligne de compte. Il y a aussi une évolution plus structurante qui est le décrochage entre les revenus, la situation sur le marché du travail. C'est ce que montre d'ailleurs le panorama de l'exclusion, publié au printemps par le CNLE², qui est très largement

1. Duvoux N., *L'Avenir confisqué. Inégalités de temps vécu, classes sociales et patrimoine*, 2023, PUF.

2. CNLE, *Analyse de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale entre 2015 et 2022*, Panorama, avr. 2025.



Auparavant la pauvreté était davantage perçue comme concernant des personnes en marge de la société ou en situation d'exclusion. Elle est désormais associée à une forme de précarité plus diffuse qui touche cette fois les catégories d'actifs.

corroboré par les chiffres de l'Insee. On observe un décrochage nouveau entre l'évolution du chômage, qui a clairement été à la baisse entre 2015 et 2022, et l'évolution de la pauvreté qui, elle, n'a pas diminué. Ce constat est lié à la situation des inactifs, à la progression des indépendants. Les conditions de travail et d'emploi sont, en outre, très précaires pour toute une catégorie de la population. L'emploi reste considéré comme une protection pérenne contre la pauvreté mais c'est de moins en moins le cas. Il y a vraiment un sujet à examiner sur les conditions dans lesquelles un emploi peut être un facteur de sortie durable de la pauvreté. Pour cela, il faut repenser la distribution des revenus sur le marché du travail et réfléchir à la régulation des revenus, aux conditions de travail et à la conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle pour les femmes qui exercent des emplois peu qualifiés de services et qui peuvent être cheffes de familles monoparentales. Il faut limiter les contrats très courts, les statuts d'indépendants qui sont peu rémunérateurs et trop peu protecteurs.

Par ailleurs, la perception de la pauvreté a elle aussi évolué. Auparavant la pauvreté était davantage perçue comme concernant des personnes en marge de la société ou en situation d'exclusion. Elle est désormais associée à une forme de précarité plus diffuse qui touche cette fois les catégories d'actifs. Nous identifions ainsi une « zone grise » située entre emploi et non-emploi et parfois désignée comme un « précarariat ». Cette dernière s'articule avec l'identification d'une condition sociale touchant des pans entiers de la population, rattachés

ou non de manière pérenne à l'emploi, mais dont la situation à la fois instable et à la lisière des seuils de pauvreté constitue une nouvelle nébuleuse de la pauvreté. Une population dont le mouvement des gilets jaunes a peut-être été le point de cristallisation le plus visible.

2 L'ACTION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Pour analyser les politiques de lutte contre la pauvreté, il faut prendre ensemble et de manière complémentaire plusieurs types d'approches. Il y a d'abord les réponses à l'urgence sociale, de lutte contre le sans-abrisme, d'accès aux soins et à l'alimentation qui peuvent être en partie déléguées à des associations, et qui visent à lutter contre ce qu'on pourrait appeler la grande exclusion. Elles constituent une partie indispensable et décisive de la lutte au quotidien contre la pauvreté. Il y a ensuite les prestations sociales sous conditions de ressources comme le revenu de solidarité active (RSA) et, peut-être, à un moindre degré, les aides personnalisées au logement. Ce sont des politiques socle qui assurent, avec la prise en charge départementale de l'accompagnement social, la lutte contre la pauvreté de droit commun. Enfin, aux côtés de ce que la sociologie désigne comme des « politiques d'assistance » et qui renvoient dans le droit à l'aide et à l'action sociales, il existe, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, un troisième type d'approche, plus ambitieux,

plus universel, plus structurel : ce sont notamment les grandes assurances sociales, l'assurance-chômage, l'assurance-vieillesse, l'assurance-maladie qui remplissent de fait un rôle de réparation, mais aussi de prévention vis-à-vis de la pauvreté extrêmement important.

Les institutions de la Sécurité sociale (assurances chômage, santé, vieillesse) ont permis de faire diminuer la pauvreté jusqu'à une date récente, mais ces protections générales se fissurent et c'est dans leurs failles que l'assistance se développe. L'augmentation du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) puis du revenu de solidarité active (RSA) est corrélée à la crise et à son amplification, après 2008-2009, mais aussi aux effets des réformes de l'assurance chômage. Les révisions, à la baisse, de celle-ci entraînent un report vers les minima sociaux. On compte aujourd'hui deux millions de ménages allocataires du RSA. Or, ce chiffre élevé contribue à la critique du dispositif et des personnes qui en bénéficient, et aussi, sans doute, à la volonté politique de le conditionner à des heures d'activités. Par ailleurs, si les minima sociaux sont un filet de sécurité indispensable, ils n'en contribuent pas moins à entériner des situations où la précarité et où la modestie des ressources prive les personnes concernées d'une jouissance complète de leurs droits fondamentaux.

3 DROIT À LA PRESTATION ET DROIT À L'INSERTION

Ce pilier des minima sociaux est très central dans notre société, mais il est aujourd'hui très contesté politiquement et en mal de légitimité. On a vu s'opérer dans l'opinion une transformation de la compréhension de ce lien entre le droit à la prestation et le droit à l'insertion. La lutte contre la désincitation à la reprise de l'emploi est devenue l'orientation principale de l'action publique. C'est la logique des réformes qui se sont succédées depuis le début des années 2000 en renforçant la dimension de contrepartie du droit à la prestation, avec, pour « aboutissement » la Loi pour le plein emploi qui comprend l'obligation pour les allocataires du RSA de réaliser quinze heures d'activité bénévole par semaine, et le « décret sanctions » adopté au printemps dernier.

Il y a, de fait, un vrai décalage entre ces mesures de restriction et l'ambition affichée et transversale du travail de la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté qui vise à mettre en cohérence des actions de prévention et de lutte contre la précarité avec des politiques axées sur la santé, l'éducation, etc. On pourrait tout à fait imaginer que cette politique d'investis-



Les institutions de la Sécurité sociale (assurances chômage, santé, vieillesse) ont permis de faire diminuer la pauvreté jusqu'à une date récente, mais ces protections générales se fissurent.



Les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les mairies sont le premier guichet vers lesquels la population se tourne, ils sont le point d'entrée des revendications.

sement social, en lien avec les territoires, aille de pair avec une revalorisation des prestations et avec une sécurisation des droits pour les personnes en situation de demande d'emploi. Or, pour le moment, il y a un vrai désajustement entre le volet prestations et le volet accompagnement et investissement. C'est la limite fondamentale. Il faut travailler l'articulation de ces deux piliers qu'il est inutile d'opposer.

Il y a également un sujet avec le fait qu'une partie importante de ces politiques sociales est composée de politiques décentralisées qui répondent aux enjeux locaux des exécutifs départementaux. Là-dessus, nous assistons progressivement à un déplacement du curseur avec la contractualisation, lancée par Ségolène Neuville, secrétaire d'État chargée des Personnes handicapées et de la Lutte contre l'exclusion entre 2014 et 2017. Avec le fond d'appui aux politiques d'insertion, puis les contractualisations successives dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et les pactes locaux des solidarités, l'État essaie de reprendre la main dans un dialogue avec les collectivités et les départements sur les politiques d'insertion. C'est une des lignes de tension importante. La contractualisation est un instrument de pilotage des politiques décentralisées dans la recherche d'une articulation entre la régulation nationale et le maintien de l'initiative locale, avec un point dur qui est le financement du RSA. J'ai le sentiment que la charge nette, qui pèse sur les départements, pose des problèmes d'égalité devant le droit sur le territoire. Le RSA est une politique de solidarité nationale, son financement devrait être national, c'est une position que je défends d'ailleurs depuis 2016.

4

L'ENJEU POUR LES COLLECTIVITÉS

Tout le monde sait que nous sommes confrontés à une pauvreté très forte et très diffuse, les élus ne la méconnaissent pas. On observe une lame de fond depuis la fin des années 1970, qui a connu des paliers d'intensification dans les années 1990 avec la récession, puis après la crise de 2008-2009 et évidemment suite à la crise sanitaire. C'est une réalité qui travaille de manière structurelle notre société, et dont les élus soulignent la permanence et l'inertie. Il y a aujourd'hui des zones d'intensification de ces questions qui sont frappantes avec une forte augmentation des besoins locaux.

Or, les collectivités locales sont dans des situations complexes, car tout ce qui se passe en termes d'action publique (restriction des niveaux de pension, augmentation du coût du logement, de l'énergie, etc.) se répercute sur elles. Les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les mairies sont le premier guichet vers lesquels la population se tourne, ils sont le point d'entrée des revendications. C'est pourquoi au CNLE nous avons cherché à territorialiser nos analyses et nos instruments de mesure. Les collectivités sont en première ligne face à l'impact de la dématérialisation des services publics. Leurs relations avec les populations donnent lieu à l'établissement d'un sismographe de l'ensemble des difficultés non résolues et qui émergent auprès de ces premiers guichets. Il y a des enjeux de diagnostics, d'évolution des situations et puis aussi de financement, par exemple des questions environnementales. Qui finance la transition écologique ? Les régions ? Les départements ? Les intercommunalités ? Il faut réfléchir

ensemble aux canaux d'actions publiques les plus pertinents pour assurer le financement additionnel par rapport aux politiques de droits communs. Les initiatives ne manquent pas dans les territoires pour lesquels les collectivités jouent un rôle structurant en termes de financement ; circuits courts, caisses alimentaires, etc., les réponses existent. Ce qui manque parfois c'est la non-congruence de ces actions et leur relais par une dynamique d'action publique au niveau national.

5 LE RÔLE DU CNLE

Les travaux du CNLE cherchent une articulation entre un devoir de vigilance, de réponse aux évolutions quand elles vont dans la mauvaise direction et de propositions, d'ouvertures des possibles en termes d'action publique dans une perspective constructive. Pour le devoir d'interpellation, il s'exprime dans les avis que nous avons produits concernant la loi sur l'immigration ou le plein emploi, et de manière plus symbolique encore sur le « décret sanctions ». Avec toujours la recherche d'un équilibre entre le rappel d'un certain nombre de principes, d'une part, et des propositions, des recommandations à destination des pouvoirs publics, d'autre part, afin qu'ils prennent mieux en compte le vécu des personnes en situation de pauvreté.

Du côté de la proposition et du pôle constructif, nous pouvons prendre pour exemple les travaux récents sur l'impact social de l'écologie, qui ont vocation à accompagner les transformations structurelles de l'action publique, notamment dans la conciliation de la prise en compte des questions sociales et environnementales.

Nous agissons sur deux pôles. Celui de la réaction aux évolutions de l'action publique et celui de la production de travaux de fond qui appellent à des réflexions plus fondamentales sur un certain nombre de chantiers structurants pour l'avenir. Nous avons vraiment installé au CNLE la question environnementale dans nos réflexions. Le CNLE a publié un panorama de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale entre 2015 et 2022³, et conçu un baromètre qualitatif pour essayer de territorialiser les sources d'information sur la pauvreté⁴. Celui-ci a été pensé après la crise sanitaire. À l'automne 2025, nous avons présenté le premier *Atlas de la pauvreté*⁵ qui donne une vision locale et rapprochée de la pauvreté en articulant connaissance scientifique et écoute de la parole locale. Ce travail nous permet de situer des oppositions, des contrastes entre les situations des territoires. On peut ainsi trouver dans cet atlas des cas de dynamiques très contrastées à l'intérieur même d'un département. C'est un outil qui renforce l'accessibilité de la connaissance et qui donne aux élus des repères leur permettant de mettre leur situation en regard des dynamiques locales et nationales.



Est-ce que nous nous dirigeons vers une société
du chacun pour soi ou vers une société
avec un effort collectif partagé, et qui donne lieu
à un projet dans lequel tous et toutes ont leur place ?

3. *Ibid.*

4. CNLE, *Baromètre de suivi qualitatif de la pauvreté et l'exclusion sociale du CNLE. Synthèse des résultats-Deuxième vague d'interrogation. Hiver 2022/2023*, Baromètre, sept 2023.

5. CNLE, *Atlas de la pauvreté et des inégalités. Mieux comprendre les inégalités de richesse et du chômage*, Atlas, sept. 2025.

6

LES PETITES VICTOIRES DU CNLE

Nous avons participé à des avancées sur un certain nombre de sujets. Par exemple, sur l'automatisation du versement des bourses aux étudiants à la suite d'un avis relatif à l'égalité des chances. Dans l'axe 4 du Pacte des solidarités, nous observons des choses intéressantes sur la transition écologique. Dans les travaux que nous avons menés sur la crise sanitaire, nous avons montré l'importance de la restauration scolaire sur les familles, les évolutions de la complémentaire santé solidaire, travaillé chaque année en lien étroit avec la direction de la Sécurité sociale. J'ai la faiblesse de penser que cela a pu nourrir les réflexions du Gouvernement de l'époque sur le sujet (Jean Castex était alors Premier ministre). Plus récemment, l'annonce du soutien du Gouvernement à la suppression du gel des prestations sociales dans le projet de budget 2026 fait suite à une demande publique dans les semaines l'ayant précédée.

Nous avons surtout un rôle d'interpellation et d'alerte à long terme avec des petites victoires parfois qui nous permettent de considérer que cela a des effets concrets d'être dans ce rôle de vigie. Au travers l'Union nationale des centres d'action sociale (UNCCAS) et de France Urbaine, nous avons des discussions nourries avec les pouvoirs publics locaux, même en étant placé au niveau national. Nous ne sommes pas fermés à cette dimension. Les recommandations du CNLE invitent à une forme de différenciation, notamment de la transition écologique au regard des contraintes territoriales et des modes de vie. Nos recommandations visent souvent à la meilleure prise en compte de ces réalités territoriales dans l'action publique.

7

LE FUTUR D'UNE SOCIÉTÉ OÙ LA PAUVRETÉ S'ACCROÎT

À ce propos, il y a un décalage. Les pouvoirs publics nationaux ont l'impression de faire beaucoup sur la pauvreté, ce qui est vrai, d'autant plus si l'on prend en compte les services publics et la redistribution élargie. Mais la question est plutôt dans quelle mesure arrive-t-on à donner une sécurité sociale aux catégories les plus modestes ? Au travers, d'abord, des revenus et, ensuite, des possibilités d'intégration sociale *via* les services publics et un emploi pérenne et de qualité. Comment redonner à la société un sens d'action positif, des perspectives ? C'est le chaînon manquant actuellement.

Est-ce que nous nous dirigeons vers une société du chacun pour soi ou vers une société avec un effort collectif partagé, et qui donne lieu à un projet dans lequel tous et toutes ont leur place ? À sa modeste place, le CNLE tente d'objectiver les contraintes et de dessiner les voies d'un projet de cette sorte.

