

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête portant sur les causes et les conséquences de l'augmentation de la pauvreté, notamment pour les travailleurs seniors et les personnes âgées, et les manquements des politiques publiques pour y faire face

- Audition, en visioconférence, ouverte à la presse, de
M. Serge Paugam, sociologue, directeur de recherche au
CNRS, directeur d'études à l'École des hautes études en
sciences sociales (EHESS), professeur de sociologie à
l'Université de São Paulo..... 2
- Présences en réunion..... 18

Mercredi

2 septembre 2026

Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 13

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

Présidence de

M. Jean-Marie Fiévet,

Président de la commission



La séance est ouverte à quatorze heures trente-cinq.

M. le président Jean-Marie Fiévet. Mes chers collègues, nous nous retrouvons pour deux nouvelles auditions. J'accueille sans plus tarder, depuis le Brésil, M. Serge Paugam, à qui je souhaite la bienvenue et que je remercie d'être là.

Il était indispensable, dans le cadre de nos travaux sur la pauvreté, de vous entendre, monsieur Paugam car vous êtes, depuis de nombreuses années, l'un des meilleurs connaisseurs de ce phénomène, de ses ressorts, des populations touchées, des inégalités en général et de ce que vous nommez la « disqualification sociale ».

Après une thèse justement consacrée à la disqualification sociale, que vous avez soutenue sous la direction de Dominique Schnapper en juin 1988 à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), vous avez cumulé les enseignements aussi bien en France, notamment à l'EHESS où vous êtes directeur d'études et titulaire depuis 2001 de la chaire de sociologie des inégalités et des ruptures sociales, qu'à l'étranger, notamment à São Paulo, d'où vous intervenez aujourd'hui. Vous avez également occupé plusieurs responsabilités au fil de votre carrière. Vous avez, entre autres, été membre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, membre du conseil scientifique de la Fondation Croix-Rouge France et vous siégez actuellement en tant que personnalité qualifiée au Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA). Enfin, et je renvoie ceux qui souhaiteraient en connaître le détail à votre page personnelle sur Internet, vous avez énormément publié, qu'il s'agisse de livres, d'articles ou de communications diverses lors de colloques et de rencontres variées.

Parmi vos ouvrages les plus connus, je citerai premièrement *La Disqualification sociale, essai sur la nouvelle pauvreté*, dont la dernière édition date de 2008, livre issu de vos travaux de thèse. Je mentionnerai également *Le Lien social*, qui a fait l'objet d'un volume dans la célèbre collection « Que sais-je ? », *Les Formes élémentaires de la pauvreté*, paru en 2005, et *La Régulation des pauvres*, que vous avez coécrit en 2008 avec Nicolas Duvoux, que nous avons reçu au mois de juillet dernier en audition.

Soyez donc, encore une fois, le bienvenu à cette audition. Nous aurons de très nombreuses questions à vous poser et je souhaiterais moi-même vous en adresser deux afin de lancer le débat.

Ma première question portera sur la notion même de « personnes âgées pauvres ». Vous avez eu l'occasion de préciser dans vos écrits qu'il existait quatre types de liens sociaux : le lien de filiation, qui nous rattache à une famille biologique ; ce que vous appelez ensuite le lien de participation élective, qui renvoie aux relations que nous choisissons, amicales ou autres ; le lien de participation organique, qui se rapporte au monde du travail ; et enfin, le lien de citoyenneté. Or, avec l'avancée en âge, les personnes âgées sont de plus en plus coupées de ces quatre liens. De ce fait, la pauvreté des personnes âgées n'est pas seulement monétaire, elle est également une pauvreté relationnelle. Pourriez-vous nous éclairer sur ce point et nous livrer votre appréhension globale de la pauvreté des personnes âgées ?

Ma seconde question, que nous nous posons régulièrement avec M. le rapporteur, est la suivante : s'il existe et a existé des politiques de lutte contre la pauvreté, il est beaucoup plus difficile de discerner une politique spécifiquement tournée vers la lutte contre la pauvreté des personnes âgées. Comment l'expliquez-vous ? Par ailleurs, quelles sont, d'après vous, les

principales lacunes des politiques de lutte contre la pauvreté conduites depuis une dizaine d'années en France ?

Voilà les questions que je souhaitais vous poser avant que nous puissions vous entendre. Toutefois, comme vous le savez, monsieur Paugam, nous vous entendons dans le cadre d'une commission d'enquête parlementaire. Aussi, conformément aux textes, je dois vous demander de déclarer tout autre intérêt public ou privé de nature à influencer vos déclarations.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 *relative au fonctionnement des assemblées parlementaires* impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

(M. Serge Paugam prête serment.)

M. le président Jean-Marie Fiévet. Très bien, je vous remercie. Je vous cède immédiatement la parole pour un propos liminaire d'une dizaine de minutes environ, après quoi nous pourrons passer aux échanges avec le rapporteur et mes collègues.

M. Serge Paugam, sociologue, directeur de recherche au CNRS. Bonjour à toutes et à tous. Je suis actuellement, comme vous l'avez souligné, à l'université de São Paulo, où je travaille dans un laboratoire international qui s'intitule « Monde en transition », qui dépend à la fois du CNRS et de l'Université de São Paulo. J'effectue en ce moment des recherches sur la formation des quartiers populaires, des quartiers pauvres, des *favelas*, ce qui explique ma présence ici et justifie que je n'aie pu être parmi vous en présentiel aujourd'hui.

Vous m'avez posé trois questions dans votre propos liminaire. D'abord, sur la pauvreté des personnes âgées, la « pauvreté des seniors ». De quoi parle-t-on véritablement quand on emploie cette expression ? On pourrait presque dire aujourd'hui que l'on redécouvre la pauvreté des personnes âgées, alors que ce phénomène nous semblait avoir complètement disparu. Moi-même, d'ailleurs, lorsque je parlais de la disqualification sociale, ce n'était pas des personnes âgées dont il était question. Quand mes travaux sur ce thème ont commencé dans les années 1980, comme vous l'avez rappelé, il s'agissait bien évidemment d'étudier, dans une période de chômage de masse, les effets de l'entrée massive de populations nouvelles dans les services d'action sociale, avant même la création du revenu minimum d'insertion (RMI). La question des personnes âgées ne constituait pas véritablement un problème. En tout cas, ce n'était pas la population que l'on voyait régulièrement solliciter des aides financières facultatives dans les services d'action sociale ; il s'agissait plutôt de jeunes ou de personnes décrochées du monde du travail et se retrouvant sans ressources.

C'est la raison pour laquelle, pendant très longtemps, on a relativement négligé cette question. Cela ne signifiait pas qu'il n'existait pas de personnes âgées en situation de pauvreté mais cette situation apparaissait nettement plus marginale au regard du phénomène de pauvreté que l'on voyait se développer avec beaucoup d'intensité dans les autres tranches de la population.

La question que vous abordez est intéressante : comment définir la pauvreté des personnes âgées ? Depuis le début de mes travaux, je ne suis pas réticent à utiliser les chiffres, bien au contraire, je les utilise beaucoup, étant également un sociologue quantitatif. D'ailleurs, dans le questionnaire que vous m'avez adressé, vous partiez de cette question de la mesure de la pauvreté. Lorsqu'on utilise des seuils de pauvreté monétaire pour définir la

pauvreté, on est toujours dans la recherche d'une convention pour pouvoir comparer des populations, des régions ou des pays. On a besoin d'une convention, qui porte à la fois sur le seuil et sur l'échelle d'équivalence. Historiquement, on a joué sur ce seuil et sur cette échelle, ainsi que sur le fait de prendre en compte le revenu moyen ou le revenu médian. On a beaucoup joué sur les critères et l'on arrive aujourd'hui à un relatif consensus dans les instances internationales pour retenir soit 50 %, soit 60 % du revenu médian afin d'effectuer des comparaisons sur la pauvreté. L'échelle d'équivalence est actuellement l'unité de consommation (UC) pour le premier adulte d'un ménage, 0,5 UC pour le second adulte et 0,3 UC pour les personnes de moins de 14 ans, c'est-à-dire les enfants, alors qu'à mes débuts, elles étaient respectivement de 1, 0,7 et 0,5 UC. On prend donc bien en compte la composition du ménage pour aboutir à un taux de pauvreté qui concerne des personnes.

Pour préparer cette séance, je me suis appuyé sur le panorama des pensions de 2025, qui présente les indicateurs de l'OCDE et du G20. Ils ont utilisé un critère de 50 % du revenu médian. Un graphique très éclairant se trouve dans ce document qui est en ligne (graphique 1.13, page 51 du rapport) : il montre que le taux de pauvreté des personnes âgées en France se situe un peu en dessous du taux de pauvreté national. Cette situation nous place plutôt dans le peloton de tête des pays de l'OCDE, puisque dans d'autres pays européens, comme le Royaume-Uni, la pauvreté des personnes âgées est beaucoup plus importante. Il existe à ce niveau des variations importantes. Cela dit, il est essentiel de prendre en compte la situation française car, si aujourd'hui, le taux de pauvreté des personnes âgées est proche du taux national de pauvreté pour l'ensemble de la population, cela signifie qu'une transformation a eu lieu. Par rapport aux phénomènes que j'ai connus au début de ma carrière, on ne peut plus dire désormais, y compris en la mesurant monétairement de cette façon, que le phénomène est insignifiant et que l'on pourrait se passer de l'étudier. Au contraire, il faut le prendre très au sérieux. J'ai d'ailleurs dirigé récemment la thèse de Marion Arnaud sur les petites retraites, et c'est effectivement une question qu'il faut aborder avec le plus grand sérieux. C'est aussi pour cela que j'ai répondu spontanément et très favorablement à votre demande.

Cependant, vous avez bien compris que je ne me contente pas d'étudier la pauvreté d'un point de vue monétaire. J'essaie depuis le début de mes travaux de prendre en compte à la fois les expériences vécues et les représentations collectives, en m'inscrivant ainsi dans la tradition de l'école sociologique française depuis Durkheim.

Si l'on raisonne de cette façon, on peut peut-être dire qu'une transformation assez visible est à l'œuvre car la place des personnes âgées dans la société est en train d'évoluer, peut-être négativement. C'est cela qui me semble le plus intéressant. Pour un sociologue comme moi, étudier la pauvreté ne consiste pas à étudier la pauvreté en tant que telle ; la question est de bien comprendre le fonctionnement de la société dans son ensemble. C'est pourquoi j'attache beaucoup d'importance dans mes travaux à la question du lien social. J'ai publié récemment un livre assez épais sur l'attachement social, sur les formes et les fondements de la solidarité humaine. Mon approche consiste donc, comme vous l'avez rappelé en citant ma typologie des liens sociaux, à prendre en compte la position des individus et des groupes dans la société. À cet égard, il faut interroger la place, le statut que l'on accorde aux personnes âgées dans notre société. De ce point de vue, il convient de considérer que beaucoup de personnes âgées se perçoivent en situation de pauvreté, non pas forcément au regard de critères strictement monétaires, mais au regard de leur expérience vécue, c'est-à-dire du sentiment d'avoir perdu leur statut ; d'être en quelque sorte proches, pour certains du moins, de ce que l'on pourrait appeler une « mort sociale ». Ils vivent l'épreuve de compter finalement beaucoup moins pour la société, et d'être de plus en plus vus comme des personnes éloignées du cœur de cette dernière. C'est une épreuve redoutable qui permet de comprendre pourquoi il y a tant de

réactions dans la société française lorsqu'il s'agit de reculer l'âge de la retraite. C'est une question qui va au-delà de la notion de revenu ; bien sûr, le revenu est important, mais derrière celui-ci se trouve plus largement la façon dont on traite les personnes âgées dans notre société.

Le terme de « disqualification sociale » me semble donc approprié pour parler des personnes âgées aujourd'hui. Je ne dirais pas que toutes les personnes âgées sont en situation de disqualification sociale, évidemment, mais je crois qu'il faut véritablement prendre au sérieux cette épreuve de l'avancée en âge et de la retraite, qui peut correspondre à une forme de relégation dans la société.

Pour cela, dans mes travaux, je distingue deux dimensions du lien social. Chaque type de lien, que vous avez énuméré, comporte une dimension de protection et une dimension de reconnaissance. Les liens qui attachent les personnes à la société sont des liens qui s'affaiblissent autant du point de vue de la protection que de la reconnaissance. La protection, c'est pouvoir « compter sur » ; la reconnaissance, c'est « compter pour », avoir de l'importance, de la valeur, et se sentir reconnu par le regard que les autres portent sur nous. Ces deux éléments, « compter sur » et « compter pour », nous permettent de comprendre ce qui se passe parmi les personnes âgées en situation de pauvreté ou proches de la pauvreté. Elles vivent le sentiment croissant d'être dans l'insécurité, d'avoir moins de soutien relationnel, d'éprouver plus de difficultés parfois à se soigner ou à être aidées en cas de coup dur, de se sentir seules. En même temps, elles ont le sentiment de ne plus intéresser personne. Pour beaucoup, la retraite et l'avancée en âge, quand on est en situation de pauvreté, ne permettent pas de faire beaucoup de choses ; on passe alors son temps devant la télévision. Je n'ai rien contre la télévision, mais il y a autre chose à faire dans la vie, vous le savez bien... Cela montre qu'il y a là un vrai déclin, un déficit de protection et un déni de reconnaissance. Je crois que ceux qui travaillent sur les personnes âgées insistent beaucoup plus aujourd'hui sur ces deux dimensions. Vous connaissez les travaux d'Anne-Marie Guillemard, la grande spécialiste des retraites et des personnes âgées, qui a écrit *Le Déclin du social* dans les années 1980 et, avant cela, un magnifique livre intitulé *La Retraite, une mort sociale ?* Elle est la grande spécialiste des politiques de la vieillesse. Dans ses enquêtes, elle a reconstitué l'histoire de ce sujet et montrait que la retraite pouvait être une mort sociale, même si elle utilisait le point d'interrogation. Une partie des personnes qu'elle observait en situation de vieillesse pouvait être caractérisée par cette expression de « mort sociale ». On pourrait aujourd'hui reprendre cette idée, et c'est la raison pour laquelle je serais tenté de vous accompagner dans cette réflexion.

Je viens, vous l'avez compris, d'évoquer la façon dont je peux définir la pauvreté des personnes âgées : bien sûr, en fonction d'une insuffisance de revenus pour couvrir les besoins élémentaires, mais aussi en prenant en compte cette dimension relationnelle, cette dimension des liens sociaux, qui pourrait faire qu'une personne, même proche ou au-dessus des seuils conventionnels de pauvreté, pourrait se sentir en situation de pauvreté du fait de la fragilité de ses liens sociaux en termes de protection et de reconnaissance.

S'agissant de la politique de la vieillesse que vous avez évoquée, je serais bien sûr favorable à ce que l'on puisse réfléchir en France à une politique de la vieillesse et de lutte contre la pauvreté des seniors qui ne se limite pas aux aspects monétaires. Il s'agit plus largement de réfléchir à la place des personnes âgées dans la société, en termes de mode de vie, de participation à la vie sociale, et de lutte contre ce processus qui peut conduire à la disqualification sociale. Une telle politique insisterait sur la possibilité de trouver, dans son entourage, dans sa commune, y compris dans les déserts médicaux, des personnes sur qui compter. Car la vulnérabilité, c'est d'abord vivre éloigné de tout ! Cette politique passe aussi par la mise en place de services accessibles pour les personnes âgées qui se retrouvent souvent

seules. Il s'agirait également bien sûr de travailler sur le lien social en termes de reconnaissance, en favorisant des liens qui libèrent, qui apportent de la protection et de la reconnaissance. Cela doit se traduire par une volonté politique de mettre en place des structures pour que les personnes âgées trouvent davantage de moyens de participer concrètement, réellement, et non pas seulement symboliquement, à la vie sociale, en continuant à exercer des responsabilités et des activités dans différents domaines. Telle serait une politique du mode de vie, une politique des liens sociaux qui intègre la question de la vieillesse.

Quant aux lacunes de la politique de lutte contre la pauvreté en France, je pourrais en parler longuement. Dans le cadre de mes travaux, j'ai souvent comparé les politiques de lutte contre la pauvreté en France et celles d'autres pays. Nous avons en France des singularités, des caractéristiques qui nous sont propres, héritées de nos institutions, de notre conception de l'État et de notre façon de mener les politiques sociales. Il faut les prendre en compte car je pense qu'un certain nombre de ces politiques nous confrontent en permanence à des lacunes. J'ai d'ailleurs été auditionné en juin dernier par la délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté, et j'ai eu l'occasion de parler de ces grands traits et de ces lacunes. Je me suis rendu compte que le constat que je dressais était en partie partagé par cette délégation.

Tout d'abord, en France, nous avons tendance à ne pas aborder la question de la pauvreté en partant d'une logique de besoins. On part toujours d'une logique de statut. Qu'est-ce que cela veut dire ? Quand on met en place une politique, on cherche d'abord à voir à quel statut elle va renvoyer. Au lieu de partir des besoins à couvrir – par exemple, pour une politique de lutte contre la pauvreté des personnes âgées, identifier leurs besoins élémentaires, qui peuvent être de nature différente de ceux des plus jeunes –, nous distinguons les statuts les uns par rapport aux autres. Lorsque le montant du revenu minimum d'insertion a été défini par la loi du 1^{er} décembre 1988, alors que je travaillais sur son évaluation avec la direction interministérielle au RMI, j'ai observé, y compris dans les débats parlementaires, que l'on n'a jamais parlé des besoins à couvrir. La question n'a pas été abordée sous cet angle. Or la question de la pauvreté renvoie à des besoins. On a toujours défini le montant par rapport à d'autres aides, en veillant à ce qu'il ne soit pas dissuasif. Ce montant fut défini en fonction d'une appréciation du statut qu'il fallait accorder aux bénéficiaires de cette allocation. On procède ainsi pour toutes les aides. On a ainsi considéré que le minimum vieillesse, pour reprendre l'expression de l'époque, méritait un meilleur traitement et que ses bénéficiaires devaient percevoir un montant supérieur à celui du RMI. La même réflexion a été menée sur l'allocation aux adultes handicapés (AAH). On hiérarchise en permanence, ce qui révèle des représentations collectives de la place que doivent occuper les uns par rapport aux autres. C'est pourquoi, dans les années 1980, la pauvreté des personnes âgées n'était pas considérée comme un problème. Si elle le devient aujourd'hui, comme je l'ai dit, il ne faudra pas se contenter de la définir par rapport à d'autres catégories mais il faudra également prendre en compte les besoins spécifiques à couvrir, y compris les besoins relationnels, en termes de liens sociaux, pour participer à la vie d'un collectif, d'une nation. La première lacune consiste donc à ne pas suffisamment réfléchir en termes de besoins.

La deuxième lacune est d'avoir une approche excessivement catégorielle. Nous n'avons jamais une approche globale de la pauvreté en France. On ne cesse de la définir en créant des catégories et de nombreux dispositifs ont été mis en place de façon extrêmement catégorielle. Avant de définir une politique publique, on commence par se demander quelle catégorie on va toucher. Il n'existe pas de vision globale du phénomène que l'on veut traiter. On procède par touches successives, parfois en fonction de l'actualité, des médias, ou de l'évolution des représentations. Or, une approche catégorielle laisse toujours des vides. C'est

pourquoi je pense qu'à un moment donné, il faudra réfléchir de façon beaucoup plus structurelle et donc globale, sans se contenter de reconsidérer des cibles et des catégories.

Enfin, même si nous nous inscrivons en France depuis longtemps dans un processus de décentralisation, nous conservons sur de nombreux points une approche extrêmement bureaucratique et centralisée. Le sentiment qui en émane est que c'est à travers les lois nationales que ces politiques doivent être mises en place, en laissant souvent peu de marge aux départements et aux communes. Celles-ci peuvent bien sûr adapter la politique, innover localement, mais elles sont toujours très contraintes par un cadre national qui ne s'applique pas toujours bien aux réalités locales. C'est une autre lacune, plus difficile à combler, mais qui a des incidences. Quand on est travailleur social, le métier consiste finalement à être en permanence au fait de l'évolution de la législation sociale, des catégories et des dispositifs créés au niveau national. On dispose d'une palette d'outils préparés nationalement, mais qui ne sont pas forcément adaptés à la réalité locale. Les travailleurs sociaux sont ainsi contraints de raisonner à partir de catégories pensées à un autre niveau que le leur. Ils ont parfois l'impression, et c'est un problème considérable, de devoir remplir des cases, de trouver des personnes correspondant aux dispositifs prévus à un autre niveau. Il s'agit d'une façon de penser qui ne laisse pas beaucoup d'autonomie aux acteurs locaux. On pourrait imaginer, par exemple, qu'à l'échelle d'une commune ou d'un département, on crée un observatoire, on parte des besoins et on identifie où intervenir en priorité. Il a été question de déserts médicaux : il y a certainement des endroits prioritaires pour une intervention dans le domaine de la pauvreté. Or les acteurs de ces territoires sont dépendants de structures et de dispositifs pensés à un autre niveau que celui sur lequel ils interviennent.

Telles sont les lacunes que je souhaitais mettre en avant.

M. le président Jean-Marie Fiévet. Je vous remercie pour cette prise de parole et ces premiers éclaircissements. Au vu de ce que vous venez d'exposer sur la lutte contre la pauvreté, une question me vient à l'esprit. Si je vous suis bien, la lutte contre la pauvreté des personnes âgées ne devrait pas être individualisée, mais continuer à être traitée dans un cadre plus général englobant toute la population. Toutefois, les personnes âgées présentent des caractéristiques et des problèmes spécifiques. Faut-il, dès lors, ignorer ces spécificités ou, au contraire, les prendre en compte en partant des besoins plutôt que des moyens ?

M. Serge Paugam, sociologue, directeur de recherche au CNRS. C'est précisément le point que je soulignais. Évidemment, quand on mène une politique contre la pauvreté, on doit s'efforcer de penser l'accompagnement social qui va avec, c'est-à-dire la manière d'accompagner véritablement les personnes. Accompagner une personne, c'est être en capacité de l'écouter, de prendre en compte sa trajectoire, son vécu quotidien, pour déterminer comment l'aider véritablement. Pour cela, il faut un accompagnement social personnalisé. Pour intervenir sur la question des liens, il faut effectivement bien connaître la personne et non se contenter de lui soumettre un questionnaire administratif pour l'évaluer : il faut prendre le temps de l'écouter. Les travailleurs sociaux se plaignent d'ailleurs souvent de ne pas avoir suffisamment de temps pour intervenir comme il le faudrait pour aider une personne qui en a besoin.

Je ne suis pas opposé à la prise en compte de cette réalité de l'accompagnement social personnalisé. Cependant, je pense qu'en France, notre manière d'intervenir mise peut-être trop exclusivement sur cette approche individualisée, en pensant uniquement en termes d'accompagnement personnalisé. Je crois que l'action de lutte contre la pauvreté passe avant tout par les territoires, par l'analyse de l'ancrage des liens sociaux dans les territoires. Il faut s'efforcer d'intervenir sur des territoires, pas simplement sur des personnes. On ne peut aider

une personne qu'au sein d'un territoire donné, de ses réalités, en l'aidant à y reconstituer des liens sociaux. Si l'on veut travailler sur les liens sociaux, il faut commencer par regarder ce qui se fait sur les territoires, comment cela se fait, quelles sont les lacunes et comment y remédier. Il faut aussi travailler à la coordination des actions entre les différentes structures associatives et institutionnelles d'un territoire, pour voir quelle palette d'actions est possible afin de permettre aux personnes de renforcer les liens sociaux qui se sont distendus. Ce travail d'accompagnement social personnalisé ne peut se faire si, parallèlement, on ne transforme pas les territoires sur lesquels on doit intervenir.

L'ancrage territorial des liens sociaux me semble être l'approche prioritaire de la lutte contre la pauvreté. En tant que députés, vous représentez des territoires dont vous avez, j'imagine, une connaissance très précise. Il faut partir des structures qui existent dans ces territoires, dans les circonscriptions que vous représentez, pour agir au plus près. Il faut donc que les services sociaux soient capables d'inventer des dispositifs nouveaux, qu'ils aient la marge de manœuvre pour s'adapter aux besoins réellement ressentis à l'échelle locale, sans attendre que tout vienne de l'État, d'en haut. Toutefois, le cadre est parfois extrêmement contraignant, car cela oblige à avoir une vision approfondie des réalités du territoire.

M. le président Jean-Marie Fiévet. Merci pour cette précision. Je cède maintenant la parole à M. le rapporteur.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Merci, monsieur le président. Et merci Monsieur Paugam de vous être rendu disponible ; merci également pour les paroles sympathiques que vous avez eues à notre égard, en disant que vous n'aviez pas hésité à répondre favorablement à notre demande eu égard au thème de notre commission d'enquête. En effet, c'est aussi parce que nous sommes des élus de territoire, parce que nous connaissons les banques alimentaires, les Restos du Cœur et l'ensemble du tissu associatif local, que nous avons été alertés à de nombreuses reprises par cette recrudescence de personnes âgées fréquentant ces structures. C'est pourquoi le groupe Socialistes et apparentés a souhaité proposer la création de cette commission d'enquête, et je remercie le président d'avoir accepté de la présider.

Monsieur Paugam, vous êtes l'un des grands spécialistes de la pauvreté. Cela a été rappelé par le président dans son propos introductif, à travers vos ouvrages et votre nombreuse bibliographie. Vous avez éclairé et illuminé de nombreux étudiants en sociologie et doctorants qui ont souvent fait référence à vos travaux. Aujourd'hui, nous sommes face à une recrudescence de la pauvreté des seniors qui ne figurait pas dans vos travaux initiaux et qui ne figure même quasiment pas dans les travaux de la délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté. Vous avez été auditionné en juin par cette délégation ; nous l'avons nous-mêmes auditionnée et, en fin de compte, il existe finalement très peu de littérature au sein de cette délégation relative à la population des seniors.

Vous avez raison, les seniors, comme toutes les personnes en situation de fragilité, doivent être protégées et reconnues. Il existe peut-être une particularité, nous semble-t-il, et c'est pourquoi nous avons maintenu la focale sur les seniors : ce besoin de protection me semble encore plus important pour des personnes qui deviennent de plus en plus fragiles. Leur capacité à retrouver meilleure fortune est quasi nulle. Leur situation ne peut finalement que se dégrader. Je pense que nous avons là un sujet particulier de pauvreté que nous ne pouvons pas nécessairement englober dans la pauvreté générale. Nombre d'acteurs locaux et d'associations de terrain nous ont dit que la pauvreté des seniors n'est que la résultante de trajectoires abîmées, de trajectoires de pauvreté au pluriel. Il est évident que nous ne pouvons pas réfléchir à la pauvreté des seniors sans traiter plus en amont l'ensemble de ces trajectoires. Néanmoins,

lorsqu'on arrive à un certain âge – l'âge de la séniorité étant une notion assez floue, car la difficulté peut survenir à 50 ou 55 ans, et pas seulement à la limite de 65 ans permettant de bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) –, on s'aperçoit que l'approche doit être nécessairement plurielle et territoriale, comme vous l'avez dit, mais aussi forcément un peu individuelle. Le corps d'un quinquagénaire qui a passé vingt ans à la rue n'est pas le même que celui de quelqu'un qui a occupé un emploi dans le tertiaire à peu près confortable. Nous sommes face à un sujet d'autant plus compliqué que les réponses ne peuvent être simples et sont forcément plurielles.

Je voudrais revenir sur quelques questions que nous avons portées sur le questionnaire qui vous a été envoyé. Vous avez défini dans *Les formes élémentaires de la pauvreté* plusieurs formes principales de pauvreté. Aujourd'hui, compte tenu de notre discussion, de vos réflexions et des auditions précédentes, à quelle catégorie rattacheriez-vous la pauvreté des seniors ? Est-ce finalement une catégorie à part ou bien une catégorie rattachable à une autre ?

M. Serge Paugam, sociologue, directeur de recherche au CNRS. Merci beaucoup pour cette question et pour les compléments que vous y avez apportés. Je partage entièrement vos observations, notamment sur les besoins en termes de protection. Les personnes âgées sont de plus en plus fragiles, leur santé se dégrade et elles ont effectivement besoin de recourir à un ensemble de supports, ce que l'on appelle souvent les métiers du *care*, les métiers de la relation et du soin. Elles sont susceptibles d'avoir de plus en plus besoin de ces supports, qu'elles ne trouvent pas forcément toujours auprès d'elles.

Vous avez aussi souligné la grande hétérogénéité des situations. À travers les trajectoires des personnes, on voit effectivement aujourd'hui l'effet de la précarisation du travail et du chômage de masse. Des personnes arrivent à la retraite aujourd'hui après que leur lien de participation organique a été défait par la précarisation. Elles n'ont jamais réussi à avoir un emploi stable, à cotiser suffisamment pour avoir une retraite correcte, et arrivent parfois fatiguées et démunies à l'âge de la retraite, avec un corps qui a besoin d'être pris en considération, d'être soigné. Je suis d'accord avec tout cela.

Je rajouterai un point essentiel : la pauvreté des seniors est aussi une pauvreté genrée. Vous l'avez certainement constaté dans les statistiques mais la pauvreté des personnes âgées concerne davantage les femmes que les hommes. Il faut donc prendre en compte l'effet des transformations du monde du travail, mais aussi la difficulté des femmes à concilier vie professionnelle et vie familiale. Beaucoup de femmes arrivent ainsi à l'âge de la retraite, parfois seules après des ruptures conjugales, sans pouvoir disposer d'un revenu suffisant pour vivre correctement.

Concernant mon livre *Les Formes élémentaires de la pauvreté*, il s'agissait d'une comparaison à l'échelle des sociétés européennes, du statut de la pauvreté dans les différents pays de l'Union européenne. Je distinguais alors trois formes : la pauvreté marginale, la pauvreté intégrée et la pauvreté disqualifiante. La pauvreté disqualifiante était celle que j'avais observée en France, liée à la dégradation de la société salariale de l'après-guerre, avec ses fortes protections issues des luttes sociales, au développement du chômage de masse et, progressivement, de la précarité des emplois. La disqualification sociale était ce processus de rupture, cet affaiblissement du lien de participation organique. On le voit aujourd'hui, car les personnes qui ont vécu ces périodes et qui ont été disqualifiées dans leur vie professionnelle le restent inévitablement au moment de la retraite, si ce n'est sous des formes encore plus prononcées. La France se situait véritablement dans ce processus de pauvreté disqualifiante.

La pauvreté intégrée était celle que j'observais dans le sud de l'Europe, dans les sociétés méditerranéennes, au Portugal, en Espagne, en Italie, en Grèce. Les personnes en situation de pauvreté y bénéficiaient de soutiens relationnels bien supérieurs à ceux que l'on pouvait trouver en France ou en Allemagne, notamment auprès de leur famille. Le statut de la pauvreté y était donc différent : les pauvres étaient moins stigmatisés car toujours rattachés à des réseaux dans lesquels ils pouvaient trouver leur place. C'est une pauvreté moins disqualifiante, moins regardée comme un problème, qui bénéficie d'une infrastructure relationnelle permettant une meilleure intégration.

Enfin, la pauvreté marginale se trouvait dans les pays du nord de l'Europe, notamment scandinaves. La pauvreté y était la moins importante, mais elle faisait l'objet d'un ciblage très précis et d'une possible stigmatisation. L'intervention se faisait auprès d'une population plus résiduelle, mais beaucoup plus exigeante en termes d'attentes sociales avec, en particulier auprès des chômeurs de longue durée, une attitude assez activiste pour forcer les personnes à retrouver une place dans la société. C'était une pauvreté plus réduite, mais plus stigmatisée.

Pour qualifier la situation française et les personnes âgées en particulier, je dirais que l'on se situe toujours dans un contexte de pauvreté disqualifiante. Cependant, cette disqualification sociale, qui ne touchait pas directement les personnes âgées dans les années 1980-1990, apparaît aujourd'hui de façon beaucoup plus forte. Nous sommes dans un processus d'extension du concept de pauvreté disqualifiante aux personnes âgées, qui en étaient auparavant quelque peu protégées. Nous ne sommes pas du tout dans un contexte de pauvreté intégrée, et si je pense qu'il faut lutter contre la pauvreté des personnes âgées, c'est aussi parce qu'il faut travailler sur les liens sociaux, car ce sont eux qui donnent un sens à la vie, une place, un statut, l'envie de vivre. Les personnes âgées en situation de disqualification sociale ont besoin de cela en priorité.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Pourrions-nous dire que la résurgence de la pauvreté des seniors, comme dure réalité pour nos concitoyens mais aussi comme objet d'étude et enjeu impérieux de solutions, constitue aujourd'hui une rupture dans le contrat social républicain issu du Conseil national de la Résistance ? Vous sembliez établir dans vos écrits que dans les années 1970, on avait à peu près réglé la question des seniors, et aujourd'hui, elle ressurgit pourtant de manière criante.

M. Serge Paugam, sociologue, directeur de recherche au CNRS. Quand Anne-Marie Guillemard, dont j'ai cité les travaux, étudiait les politiques de lutte contre la pauvreté, en particulier de la vieillesse, elle disait que dans les années 1970, la pauvreté était encore essentiellement celle des personnes âgées. On a réussi, par les politiques sociales, la protection sociale, les retraites et l'amélioration du système des pensions, à réguler cette pauvreté jusqu'à nous la faire oublier. On la redécouvre aujourd'hui. Je serais tenté de raccrocher cette question à un contexte social qui met l'accent sur les situations d'isolement, de fragilité de certains territoires et des revendications qui sont apparues comme un besoin de fraternité, un besoin de renforcer des liens. Cela s'est manifesté au moment du mouvement des gilets jaunes, auquel beaucoup de retraités ont d'ailleurs participé, exprimant ce besoin de reconstituer des liens là où ils s'étaient distendus. Je crois que l'on peut intégrer cette réflexion dans une politique de lutte contre la pauvreté des seniors.

On pourrait presque dire qu'il existe aujourd'hui un noyau dur de personnes qui ont de très faibles retraites, qui ont connu des carrières de chômage et de précarité professionnelle toute leur vie, et qui arrivent à la retraite dans des conditions extrêmement difficiles ; il existe également tout un halo autour de ce noyau dur. Cela me semble intéressant. Il s'agit de

situations insatisfaisantes dans lesquelles les personnes peuvent basculer très rapidement. Elles ne se sentent pas suffisamment protégées, ni suffisamment reconnues, ni partie prenante du corps social proprement dit. Ce sont ces alertes, ces revendications, qui s'étaient exprimées au moment du mouvement des gilets jaunes, que nous devons aussi prendre en considération.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Vous avez indiqué que la pauvreté ne pouvait pas se résumer à la faiblesse des revenus monétaires, bien que la question des revenus reste évidemment essentielle. Notre système français dispose de ce que vous avez appelé le minimum vieillesse, aujourd'hui l'Aspa, dont le montant est inférieur au seuil de pauvreté calculé à hauteur de 60 % du revenu médian. On s'aperçoit que 50 % des bénéficiaires potentiels de l'Aspa n'effectuent pas les démarches. Avez-vous identifié, à travers vos travaux, des explications qui permettraient de mieux comprendre pourquoi les personnes âgées ne recourent pas à cette allocation qui pourrait, pour certaines, les sortir de la difficulté ?

M. Serge Paugam, sociologue, directeur de recherche au CNRS. C'est un sujet qui a été bien traité. On a beaucoup travaillé ces dernières années sur le non-recours aux droits. Déjà à l'époque du RMI, au sein du centre d'études des revenus et des coûts (CERC), une institution supprimée depuis 1993, nous avons commencé à réfléchir à tous ceux qui ne demandaient pas le RMI. Les enquêtes que nous avons alors pu mener, surtout dans le monde rural, montraient qu'il y avait des personnes qui pouvaient en bénéficier mais qui ne le demandaient pas parce qu'elles ne voulaient pas apparaître comme demandeuses d'une telle aide. Il existait une sorte de honte sociale à se déclarer en situation de pauvreté. À l'époque, pour bénéficier du RMI dans une commune rurale, il fallait en effet se rendre au bureau d'aide sociale de la mairie. Dans une commune où règne l'interconnaissance, il est en effet parfois difficile d'avouer publiquement que l'on fait partie de ceux qui ont du mal à joindre les deux bouts. Cette question joue certainement beaucoup.

Vous posez également dans votre questionnaire la question des personnes propriétaires de leur logement. Ce qui ressort de l'analyse du non-recours, c'est que les propriétaires de leur logement demandent beaucoup moins les aides auxquelles ils pourraient prétendre. C'est un point important, que l'on observait déjà dans le cas du non-recours au RMI dans les communes rurales. Ce n'étaient pas des locataires qui ne venaient pas ; d'ailleurs, le nombre de locataires y est beaucoup plus faible. Il s'agissait le plus souvent de propriétaires qui bénéficiaient d'un statut social dans la commune et qui ne voulaient pas apparaître sur une liste de « pauvres ».

Cette question du statut social joue beaucoup mais ce n'est pas la seule. Le non-recours est aussi lié à la complexité des dispositifs institutionnels, à la constitution des dossiers, au fait de devoir se connecter, à la difficulté de comprendre les conditions à remplir. Parfois, il faut se déplacer dans un bureau pour résoudre ces problèmes d'accès aux droits. Bref, il existe un ensemble de raisons, mais il me semble que la question du statut social et de la difficulté à accepter une aide des services d'action sociale est encore aujourd'hui très présente.

M. Gérard Leseul, rapporteur. La difficulté à monter les dossiers, à trouver la bonne administration, le bureau de proximité, constitue-t-elle une forme de violence institutionnelle ?

M. Serge Paugam, sociologue, directeur de recherche au CNRS. Oui : il se pose inévitablement une question de violence institutionnelle, une violence symbolique. C'est le passage quasi obligatoire par un dossier qui nécessite de répondre à un certain nombre de questions, de remplir un formulaire de façon assez bureaucratique... Il ne s'agit pas d'une relation d'accueil et d'écoute à ce moment-là. L'accès au droit se fait de façon bureaucratique

et ne correspond pas à ce que l'on pourrait appeler un premier accompagnement, au moins dans l'accueil, pour que les personnes puissent se sentir davantage à leur aise.

Je vous rappelle que dans *La Disqualification sociale*, j'avais fait beaucoup d'observations au centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville de Saint-Brieuc. Le CCAS se trouvait dans un très beau bâtiment ancien, doté de piliers de granit. Ce n'était pas un endroit *a priori* disqualifiant, mais j'avais fait des observations dans les salles d'attente. Je remarquai alors que les personnes en difficulté, parfois d'anciens commerçants qui avaient fait faillite, des personnes qui avaient toujours travaillé et qui étaient venues parce qu'elles y étaient vraiment obligées, ne restaient pas en public dans la salle d'attente. Elles se cachaient derrière les piliers de granit, par exemple. Elles se cachaient parce qu'il était alors honteux de venir demander une aide. Je pense que les institutions doivent aussi travailler sur les lieux d'accueil, sur la façon dont on accueille les personnes en difficulté. Tout cela joue beaucoup.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Vous avez beaucoup travaillé sur le lien social : avez-vous par ailleurs travaillé sur la perception de ce lien social, sur la perception de la solidarité et sur son acceptation ?

J'explicité un peu ma question. Dans nos permanences, nous rencontrons de plus en plus de personnes en difficulté qui fréquentent les banques alimentaires. À l'inverse, nous recevons aussi – en tout cas pour ma part – des retraités qui ont de très faibles retraites, qui ont travaillé également toute leur vie et qui, inévitablement, nous disent : « *Moi, je n'ai pas grand-chose, alors que certains qui n'ont jamais travaillé bénéficient du minimum vieillesse* ». Je sens poindre, sur ce sujet comme sur d'autres, une faillite de notre modèle de solidarité, avec une acceptation qui est parfois extrêmement tendue. Cette tension vient parfois de gens qui ont connu de faibles revenus, ont été à la limite de la pauvreté, ont tout fait pour y échapper, ont réussi à s'en sortir, et voient alors d'un mauvais œil l'action de solidarité.

Avez-vous pu travailler sur ces sentiments et sur cette perception sociale qui me semble à l'œuvre dans nos sociétés aujourd'hui ?

M. Serge Paugam, sociologue, directeur de recherche au CNRS. Oui, absolument. C'est une question très importante que vous abordez là, et je l'ai traitée dans mes travaux, notamment dans un article publié dans *Économie et Statistique* relatif à la perception de la pauvreté dans le temps et en effectuant des comparaisons entre plusieurs pays européens. J'avais alors utilisé les Eurobaromètres, qui posent des questions sur ce sujet depuis les années 1970, ce qui permet de faire de très belles comparaisons. Une question demande à la population générale comment elle explique la pauvreté. Elle donne lieu à plusieurs modalités de réponse. L'une met l'accent sur l'injustice : il y a de la pauvreté parce que le monde est injuste. Une autre explication est la paresse : il y a des gens qui sont paresseux, qui ne travaillent pas et se contentent de bénéficier des aides.

Selon les périodes et les pays, il y a des variations. En France, dans les années 1990, au moment où l'on parlait beaucoup de « fracture sociale », notamment lors de l'élection présidentielle de 1995, le discours en termes d'injustice sociale était favorable. La perception allait plutôt dans ce sens-là, et les taux de réponse citant l'injustice sociale étaient très élevés. Cela a duré jusqu'à la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998. Dans ces années-là, on était dans une situation de compassion à l'égard des pauvres et des exclus, qui se traduisait par la recherche des meilleurs moyens de mettre en œuvre une politique sociale.

Cependant, une inversion est intervenue au début des années 2000. On voit alors apparaître la question de la paresse, qui devient plus importante. La France reste moins portée sur cette explication que d'autres pays comme le Royaume-Uni où, dans un esprit très puritain, on met toujours l'accent sur la paresse des pauvres plutôt que sur l'injustice. Au début de la première décennie des années 2000, on observe un basculement en France (d'ailleurs, la campagne présidentielle de 2007 a été gagnée sur la question du mérite et du travail). Il y a eu une inversion historique des tendances ; l'élection présidentielle n'a pas été gagnée par Nicolas Sarkozy sur la fracture sociale, mais au contraire sur le mérite et sur ceux qui travaillent dur pour s'en sortir.

Depuis cette époque, nous sommes plutôt dans un courant qui ne s'est pas totalement inversé. Il y a eu une légère remontée du sentiment d'injustice en 2012 mais je pense que nous sommes encore aujourd'hui – il faudrait le vérifier sur les dernières enquêtes – sur une tendance à l'accusation des pauvres. L'idée qu'il faut lutter contre l'assistanat est répandue.

Quand on met en place une politique de lutte contre la pauvreté, on doit également travailler sur les perceptions, sur les représentations. Il faut véritablement travailler sur ce discours vis-à-vis des profiteurs et de l'assistanat qu'il faudrait condamner, car il contribue aussi à disqualifier les bénéficiaires des aides. Ce discours anti-assistanat va aussi conduire bon nombre de personnes à ne pas vouloir montrer leurs besoins et à ne pas réclamer le recours à des droits.

Vous avez raison de le souligner : nous sommes face à des personnes qui ont travaillé dur, qui vivent modestement et qui ne comprennent pas que d'autres puissent avoir des revenus proches des leurs sans avoir autant travaillé. Elles vivent avec l'amertume que leur labeur n'a pas été récompensé comme elles l'auraient aimé. Elles s'en prennent donc à ces pauvres qu'elles pourraient qualifier de « profiteurs » ou « d'assistés », comme des personnes qui ne méritent pas l'attention qu'on leur porte. C'est très présent dans le discours, et il faut aussi souligner que les partis politiques ont fait de la lutte contre l'assistanat un terrain de bataille. Il faut donc travailler sur ces représentations, car on ne peut pas mener une politique de solidarité fondée sur l'accusation des pauvres. Il faut prendre en compte les besoins et ceux-ci sont réels.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Le paradoxe, c'est que c'est la faible reconnaissance du travail effectué pendant une carrière qui fait que l'on a du mal à accepter la solidarité envers ceux qui ont connu des accidents de la vie ou qui n'ont pas eu la possibilité organique, comme vous le disiez, de contribuer comme ils l'auraient souhaité à l'économie nationale. Il existe un paradoxe lié finalement à la faible reconnaissance du travail passé.

M. Serge Paugam, sociologue, directeur de recherche au CNRS. Le thème du rejet de l'assistanat se retrouve aussi dans les catégories supérieures. J'ai écrit un livre également sur ce que les riches pensent des pauvres, et l'on voit que ce discours anti-assistanat est très présent dans la rhétorique des personnes les plus riches de la société. Cependant, le besoin de se distinguer des pauvres est beaucoup plus présent chez ceux qui sont socialement plus proches de cette catégorie. Il faut donc travailler à dépasser cet état d'esprit de compétition et de concurrence entre les couches sociales pour justifier la mise en place d'une politique de solidarité.

Il faut peut-être valoriser cette politique en faisant bien comprendre qu'on ne la mène pas uniquement pour les personnes dans le besoin, mais aussi pour permettre une meilleure cohésion de la société dans son ensemble. La solidarité, c'est aussi ce travail sur la cohésion, c'est permettre à la société de bénéficier de liens sociaux plus forts, d'intégrer davantage

l'ensemble du corps social. C'est cela qu'il faudrait mettre en avant pour la justifier véritablement.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Vous parliez tout à l'heure de « compassion à l'égard des pauvres et des exclus ». De votre point de vue, ce sentiment, valable pour la décennie 1990, était-il spécifique aux périodes où la gauche fut au pouvoir en France ? Ou était-ce un phénomène plus global, vrai aussi dans d'autres pays européens, voire dans d'autres pays du monde ? S'agissait-il donc d'un phénomène plus conjoncturel, lié à des années particulières, ou relève-t-il, de votre point de vue, de conceptions politiques de la société ?

M. Serge Paugam, sociologue, directeur de recherche au CNRS. Certains pays sont, plus que d'autres, traditionnellement portés à adopter un discours sur la justice ou l'injustice sociale. J'ai évoqué le Royaume-Uni, dont la France s'est toujours très fortement distinguée. D'ailleurs, si l'on regarde les chiffres actuels du Royaume-Uni, le fait que le taux de pauvreté y soit beaucoup plus élevé n'empêche pas ce pays de conserver une attitude assez hostile à l'égard des politiques de lutte contre la pauvreté et de tenir un discours d'une grande sévérité envers les populations en situation de pauvreté. Il existe donc bien des caractéristiques sociétales mais également un effet conjoncturel manifeste. Il est parfois difficile de déterminer ce qui s'est produit au tournant du XXI^{ème} siècle ; je n'ai toujours pas totalement saisi les ressorts de ce moment, mais il est visible qu'un changement s'est opéré.

Je peux vous garantir que lors du vote de la loi sur le RMI, à la fin des années 1980, que ce soit à droite ou à gauche – car il ne s'agissait pas d'une question propre à la gauche –, l'ensemble du corps social français et l'Assemblée nationale, dans sa grande majorité, considéraient que la nation tout entière avait une dette à l'égard des pauvres. C'est bien cette idée de dette qu'il fallait combler par un nouveau dispositif, par une nouvelle politique nationale. J'avais à l'époque étudié les débats à l'Assemblée nationale : il y avait des différences, des sensibilités diverses mais, globalement, on observait une adhésion d'ensemble qui était en quelque sorte historique. Ce fut un moment où la droite et la gauche se sont véritablement entendues sur ces grands principes. C'est peut-être cela que l'on peut espérer aujourd'hui : essayer de travailler sur des points consensuels à l'Assemblée nationale, notamment pour remédier aux situations les plus urgentes. La question des personnes âgées en fait partie. Il faudrait peut-être chercher comment progresser pour qu'une opinion générale favorable à une politique de lutte contre la pauvreté devienne consensuelle au sein de l'opinion française. Je pense qu'il y a certainement matière à travailler en ce sens, et le travail que vous menez peut y contribuer.

M. Gérard Leseul, rapporteur. C'est bien notre intention ! J'ai découvert ce matin qu'à Mayotte, par exemple, il n'existait pas d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), car la solidarité familiale et villageoise assure globalement une prise en charge des personnes âgées, y compris dépendantes, que nous ne connaissons pas dans l'Hexagone. Les situations sont sans doute un peu différentes selon les départements ou les collectivités d'outre-mer, mais puisque vous êtes actuellement au Brésil, je me demandais si vous portiez un regard distancié sur ce qui se passe à la fois dans l'Hexagone et en outre-mer. Avez-vous l'occasion de travailler sur ces sujets ? Peut-être pourriez-vous nous apporter un éclairage à la lumière de ce que vous vivez aujourd'hui ou des sujets sur lesquels vous travaillez au Brésil.

M. Serge Paugam, sociologue, directeur de recherche au CNRS. J'ai rencontré des collègues travailleurs sociaux à La Réunion ainsi qu'en Guadeloupe et j'ai pu constater dans ces territoires des situations qui peuvent parfois se rapprocher de ce que j'observe, par exemple,

dans la périphérie de São Paulo, à savoir que la pauvreté des personnes âgées est davantage prise en compte par les réseaux locaux. C'est ce que vous soulignez. Par exemple, je suis frappé de voir que dans l'une des *favelas* où nous menons des enquêtes approfondies, je n'imagine pas qu'une personne âgée puisse rester seule et ignorée de ses voisins. On ne peut pas mourir seul dans ce type de quartier. Ce sont des quartiers beaucoup plus pauvres que les quartiers populaires que nous connaissons en France, dans les cités HLM, mais cette souffrance de la solitude n'y existe pas. Je vois des personnes âgées qui circulent dans ces ruelles étroites, qui sont intégrées, qui discutent avec les uns et les autres, qui vivent un lien social intense. Nous sommes dans des quartiers d'interconnaissance, où il y aura toujours des voisins pour connaître la situation de chacun. On ne laissera jamais quelqu'un souffrir seul dans son coin et dans sa baraque ; il y aura toujours une présence.

Il existe une prise en charge collective qui me frappe beaucoup et qui me conduit parfois à mettre l'accent sur les lacunes que nous rencontrons dans notre société française, dans ces quartiers populaires ou même dans les quartiers de nos villes où l'interconnaissance est beaucoup moins développée.

Dans des territoires comme Mayotte, il me semble qu'il existe certainement des formes de solidarité qui passent par ces soins organisés sur une base communautaire locale, par des voisins interconnectés qui se prennent en charge les uns les autres. C'est quelque chose qui remplace nos systèmes d'EHPAD si je puis dire. Bien sûr, dans ces quartiers, il existe aussi des structures d'accès aux soins, on y trouve des médecins car les voisins ne peuvent pas tout faire. Il existe des structures d'accès à la santé, mais le *care*, le *cuidado*, si je puis m'exprimer ainsi, est beaucoup plus développé sur une base communautaire de voisinage que dans nos quartiers, c'est incontestable. Il ne s'agit pas de dire qu'il ne faut pas construire d'EHPAD à Mayotte, mais il faut en tout cas prendre en compte le tissu social existant.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Je voudrais revenir sur la quatorzième question du questionnaire que nous vous avons envoyé et qui me semble importante, notamment parce que nous avons eu de nombreuses auditions avec des acteurs de terrain. Ce matin encore, nous étions avec le collectif ALERTE, qui réunit le Coorace, l'UNIOPSS, le Secours Catholique et d'autres opérateurs de terrain. Dans votre ouvrage *La Régulation des pauvres*, vous expliquez que l'État n'est plus le seul acteur à dire le bien public et que de nombreuses ONG jouent aujourd'hui un rôle à la fois précis et précieux, alors que l'action du gouvernement est parfois décriée. Maintenez-vous ce propos ? Considérez-vous que, de fait, l'action dépend davantage aujourd'hui des acteurs de terrain que d'une politique nationale ?

M. Serge Paugam, sociologue, directeur de recherche au CNRS. Je m'appuyais à l'époque – le livre est maintenant assez ancien – sur des sondages en population générale qui montraient une grande défiance des Français, comme vous le savez, à l'égard des institutions et donc de l'État. En revanche, on observait une confiance beaucoup plus grande des citoyens français dans les associations, dans le monde de l'économie sociale et solidaire et dans le monde associatif en général. Ce résultat a d'ailleurs été beaucoup repris par l'UNIOPSS et de nombreuses associations se sont mises en avant grâce à lui, mais il me semble surtout révélateur des lacunes que l'on peut connaître dans les modes d'intervention publique. Peut-être ne valorisons-nous pas suffisamment tous les efforts que nous faisons et les politiques que nous menons, mais je pense qu'il faudrait vraiment essayer, dans la mesure du possible, de corriger ce qui ne fonctionne pas bien dans les politiques publiques et qui contribue à entretenir ce sentiment de défiance.

Quand on regarde les masses budgétaires que nous consacrons au social, même si elles sont en diminution dans certains domaines, on peut se dire qu'il est un peu injuste que les personnes en situation de pauvreté soient en si grande défiance à l'égard des institutions qui servent la solidarité. Mais je pense qu'il faut aussi avoir le courage de reconnaître les lacunes de certains modes de fonctionnement institutionnels pour regagner la confiance. En effet, une politique publique doit bénéficier d'un soutien pour être efficace et là, il y a certainement aussi un travail à faire en termes de communication.

Il arrive que l'énonciation d'un programme de lutte contre la pauvreté ne puisse être comprise par le commun des mortels car on emploie une langue administrative, bureaucratique, qui n'évoque rien, qui énonce des dispositifs que les gens ignorent parce qu'ils sont trop complexes. Je pense qu'un travail de communication doit être mené autour de cela. C'est ainsi que l'on pourra renforcer la confiance dans les institutions. Ce travail de communication est indispensable, autrement, les dispositifs restent trop techniques, incompréhensibles pour qui n'est pas un professionnel aguerri du social. Une politique publique doit donner du sens, et c'est le sens qui manque très souvent. On parle de dispositifs mais on oublie trop souvent le sens : pourquoi fait-on tout cela ? Il y a un réel besoin de communiquer sur ce point.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Vous avez raison : une politique publique a besoin de sens et de soutien réciproque. Elle a besoin de l'ensemble de l'économie sociale et solidaire et de tous les acteurs de terrain pour accompagner sa mise en œuvre. Mais en même temps, ces organisations ne peuvent fonctionner que s'il y a un soutien des politiques publiques, y compris un soutien financier pérenne, et non des appels à projets qui ne permettent pas la continuité de certaines actions. On voit bien qu'il y a une interaction extrêmement forte, que l'on connaît bien, entre l'économie sociale et solidaire et la puissance publique mais il y a un besoin de reconnaissance et de moyens réciproques.

M. Serge Paugam, sociologue, directeur de recherche au CNRS. Vous avez entièrement raison. Au mois de juin, j'étais en France et j'ai fait plusieurs interventions sur le tissage des liens sociaux auprès de grandes structures de l'économie sociale et solidaire. J'ai donné plusieurs conférences et je me suis rendu compte à cette occasion, que ce soit à la Fédération des acteurs de la solidarité ou ailleurs, qu'il y a actuellement un sentiment d'abandon de la part de l'État. Des structures se sentent démunies, faisant face à un avenir vraiment incertain. Cela crée aussi une angoisse institutionnelle dans toutes ces structures, qui ne se sentent pas toujours soutenues de façon unanime et dans la durée.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Monsieur Paugam, je vous remercie beaucoup pour le temps que vous nous avez consacré et je terminerai mes demandes par une requête un peu expresse. Pourriez-vous nous donner deux recommandations pour la commission d'enquête, dont il faudra tenir compte dans notre rapport ? Et pourriez-vous nous indiquer deux mesures d'action publique qui, de votre point de vue, permettraient de limiter la pauvreté des seniors ?

M. Serge Paugam, sociologue, directeur de recherche au CNRS. Nous avons abordé beaucoup de points. Je vais choisir deux éléments à mettre en avant, ne pouvant intégrer cela dans le questionnaire, sauf si vous me permettez d'y ajouter une question.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Vous pouvez ajouter toutes les questions et toutes les interventions que vous souhaitez spontanément au questionnaire, bien sûr !

M. Serge Paugam, sociologue, directeur de recherche au CNRS. Votre dernière question mérite réflexion car elle est exigeante, en ce qu'elle me demande de faire un choix parmi l'ensemble des remarques que j'ai pu formuler.

Cherchons le sens, si nous voulons créer une politique qui puisse être consensuelle et réunir à la fois la droite et la gauche – car la solidarité impose une adhésion globale –, il faut que nous travaillions sur le sens. Arrêtons de mener un débat portant uniquement sur tel ou tel dispositif, car cela n'est pas compréhensible par le corps social. Parlons de sens. Que faut-il faire pour mettre en place une véritable politique de lutte contre la pauvreté, notamment plus conforme aux besoins des personnes âgées qui sont finalement injustement oubliées aujourd'hui, y compris par la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté ?

Deux notions structurent ma pensée et ma théorie sur l'attachement social : la protection et la reconnaissance. Il faut donc travailler à la fois sur les déficits de protection pour les personnes âgées – où se situent-ils dans les territoires ? – et sur le déficit de reconnaissance, voire le déni de reconnaissance. Ce sont deux éléments qui, ancrés dans une lutte prenant en compte les réalités et les besoins à l'échelle locale, territoriale, dans vos circonscriptions, me semblent constituer la ligne générale que je voudrais tracer. Si j'étais à votre place, je travaillerais dans ce sens.

M. Gérard Leseul, rapporteur. Merci beaucoup.

M. le président Jean-Marie Fiévet. Merci, monsieur Paugam, pour tous ces échanges passionnants. Je tiens à vous en remercier au nom de tous mes collègues parlementaires. Ce fut une très bonne et passionnante audition. Comme vous l'avez dit, nous vous serions reconnaissants de nous apporter une réponse écrite au questionnaire. Vous disposez d'environ trois semaines pour compléter vos réponses et, bien sûr, pour apporter tout élément supplémentaire. N'hésitez pas à nous faire remonter toutes vos réflexions afin que nous puissions les intégrer au rapport qui sera proposé et diffusé début novembre. Si d'autres idées qui vous sembleraient intéressantes pour nous vous venaient par la suite, n'hésitez pas également à compléter votre réponse par des écrits ou des courriels adressés directement au secrétariat. Nous les prendrons avec grand plaisir.

Je vous remercie pour le temps que vous nous avez consacré. J'espère à très bientôt, peut-être à Paris, lors d'une conférence ou une autre occasion.

M. Serge Paugam, sociologue, directeur de recherche au CNRS. Je serai de nouveau à Paris en novembre. En tout cas, merci à vous de m'avoir écouté attentivement. Merci pour la qualité de nos échanges et des questions que vous m'avez adressées. Merci aussi d'avoir lu attentivement mes travaux avant de me convier. Je vous souhaite donc bon courage et vous remercie encore.

M. le président Jean-Marie Fiévet. La séance est suspendue.

La séance s'achève à seize heures dix.

Membres présents ou excusés

Présents. – Mme Shéhérazade Bentorki, M. Jean-Marie Fiévet, M. Gérard Leseul

Excusés. – M. François Gernigon, M. David Taupiac