

Pauvretés ancienne et nouvelle en France

Jean-Hugues Déchaux

Département des études de l'OFCE

La pauvreté, parce que sa notion est relative aux normes de consommation et de bien-être de la société, ne peut être définie que de façon conventionnelle. Si on la conçoit comme un phénomène purement monétaire, le nombre de pauvres en France, après avoir baissé jusqu'en 1979, augmente depuis en dépit de l'amélioration et de la généralisation de la protection sociale. La diversification et le renouvellement des populations qui recourent à l'assistance font que la pauvreté se transforme.

Alors que la pauvreté traditionnelle, qui s'enracine et se reproduit aux marges de la société, s'atténue, une nouvelle apparaît. D'état stable et endogène, constituant un monde à l'écart de la société, elle devient le résultat de mécanismes de marginalisation engendrés par le système social. On naît pauvre plus rarement, mais on le devient par la conjonction de handicaps dus au travail et à la famille. L'absence de soutien du conjoint ou de la parentèle proche y fait tomber les ménages dont le chef est au chômage ou rencontre des difficultés d'insertion professionnelle. Pour l'instant on ne sait pas si la majorité de ces nouveaux pauvres vont s'enfoncer dans la pauvreté traditionnelle et rejoindre le quart-monde ou s'ils parviendront à en sortir plus facilement qu'il n'était possible auparavant.

Cet article, dont la rédaction est antérieure à la parution le 22 novembre 1989 du rapport du CERC «Les Français et leurs revenus : le tournant des années 80», a été complété en prenant en compte les informations contenues dans ce rapport relatives à la pauvreté ainsi que les indications données par Claude Evin, ministre de la Solidarité, santé et protection sociale dans une communication au Conseil des ministres du 13 décembre 1989.

Les associations caritatives, les médias puis les partis politiques ont attiré l'attention depuis quelques années sur la persistance, voire l'augmentation de la pauvreté dans la société française. Les associations d'aide aux indigents connaissent un regain d'activité : l'Armée du salut a rétabli récemment une soupe populaire qu'elle avait supprimée depuis longtemps en raison d'une baisse des besoins. Entre 1980 et 1986 les demandes d'aides adressées au Secours catholique ont augmenté de 150 %. Dans le même temps, l'expression «nouveaux pauvres» s'est imposée dans le débat public. Les signes avant-coureurs remontent à 1978, année au cours de laquelle différentes études enregistrent un phénomène nouveau, que la presse ne tarde pas à commenter : les jeunes sont de plus en plus nombreux parmi les clochards. L'idée de nouvelle pauvreté est née, mais elle n'apparaît vraiment pour la première fois dans les médias qu'au début des années quatre-vingt, à l'occasion de la remise au Premier ministre, en février 1981, du rapport Oheix intitulé «Contre la précarité et la pauvreté». A partir de 1984 une polémique s'engage entre les partis politiques et contribue à amplifier le débat. L'expression «nouveaux pauvres» entre alors dans le langage commun. Elle traduit le point de vue selon lequel la pauvreté toucherait aujourd'hui des individus et des ménages considérés hier encore comme étant à l'abri de tout risque de paupérisation. La récente décision du gouvernement visant à instaurer un revenu minimum d'insertion témoigne de cette prise de conscience.

L'idée de «nouvelle pauvreté», reflet de ces préoccupations nouvelles, pose davantage de questions qu'elle ne livre d'explications : combien y a-t'il de pauvres aujourd'hui en France ? sont-ils plus nombreux qu'hier ? qui sont-ils ? sont-ce les mêmes qu'autrefois ? C'est seulement lorsque nous aurons répondu à ces questions que nous serons en mesure de dire s'il existe une nouvelle pauvreté et, si c'est le cas, pourquoi.

Mais un problème reste en suspens : qu'est-ce qu'être pauvre ? Il n'existe guère de notion plus confuse et plus chargée sur le plan moral et idéologique. En latin, l'adjectif *pauper* et le même mot employé comme nom appartiennent au vocabulaire de l'adversité. Ils évoquent l'absence de ressources, la vulnérabilité. Ils portent à la fois une marque de pitié et «l'ombre de la déchéance»⁽¹⁾. A travers l'histoire la pauvreté est successivement signe du péché et symbole de la puissance des forces du mal, exaltation de la souffrance et moyen d'accès à Dieu, puis stigmatisation de toutes les formes de marginalité. Le pauvre est donc tour à tour créature diabolique, saint et criminel. Dans la société ancienne la pauvreté donnait d'abord lieu à un problème religieux. La charité des plus riches devait servir à le résoudre. Mais les épidémies et les grandes famines, puis les bouleversements engendrés par l'industrialisation ont conduit à assimiler les pauvres à la montée des «classes dangereuses». La pauvreté devint alors un problème social. Cette évolution

(1) Selon l'expression de l'historien M. Mollat citée par J.-L. Goglin.

montre que la définition des pauvres n'est pas neutre, qu'elle s'inscrit dans un contexte historique et intellectuel donné. L'histoire nous fournit un autre enseignement : quelle que soit la façon dont on la définit, la pauvreté est présente à toutes les époques. Toute société a ses pauvres et pourtant tous ces pauvres ne se ressemblent pas.

La question de la pauvreté dans la société française actuelle ne peut être abordée qu'en insistant préalablement sur le caractère conventionnel et relatif de la notion de pauvreté. Nous voulons montrer que de nouvelles formes de pauvreté apparaissent et résultent de la fragilisation du tissu social, alors que la pauvreté traditionnelle, qui s'enracine et se reproduit aux marges de la société, s'atténue. D'état stable et endogène constituant un monde en propre à l'écart de la société, elle tend à devenir le résultat de mécanismes de marginalisation actuellement à l'œuvre au cœur même du système social.

Il n'existe de pauvreté que relative

Le débat autour de la « nouvelle pauvreté » remet à l'ordre du jour la question de la pauvreté dans les sociétés riches et développées. Pauvreté et richesse, loin de s'exclure, n'existent et ne se définissent que l'une par rapport à l'autre. Il n'y a de pauvreté que relative. Elle ne se définit que par rapport à un contexte social déterminé : les pauvres sont d'abord ceux qui sont à l'écart des normes de bien-être d'une société, c'est-à-dire du mode de vie, des habitudes et des activités acceptables de la société dans laquelle ils vivent. Mis à part celle entraînant mort d'homme, qui pour l'essentiel a disparu des sociétés développées avec la fin des famines au début du XVIII^e siècle, la pauvreté n'existe pas en soi. Les scènes de cannibalisme observées dans la première moitié du XI^e siècle et la pauvreté actuelle n'ont évidemment rien de commun. Comme la richesse, la pauvreté est une convention. Aussi restrictive que soit la définition que l'on adopte — par exemple, « les pauvres sont ceux dont les ressources sont insuffisantes pour obtenir les biens essentiels » — elle est relative aux normes de consommation et de bien-être d'une société. A l'exception des exigences physiologiques de la survie, les biens et les besoins qui sont considérés comme essentiels varient d'une société à l'autre. Historiens et ethnologues ont maintes fois souligné ce point.

M. Sahlins a montré que les premières sociétés humaines de l'âge de pierre peuvent être regardées comme des sociétés de l'abondance (Sahlins, 1976). Les hommes vivaient alors dans un grand dénuement. Ils ne parvenaient qu'à assurer leur propre survie et leur niveau de vie était, par la force des choses, très bas. Mais ils n'étaient pas pauvres

pour autant, car leurs besoins étaient peu nombreux et pouvaient être satisfaits sans peine. Pour se nourrir et survivre, ils ne travaillaient que peu de temps par jour, ce qui est le privilège de la richesse. Chez les peuples de chasseurs-collecteurs les activités se rapportant à l'alimentation (chasse, ramassage de plantes, préparation de la nourriture et entretien des armes) n'occupent chaque adulte que trois à cinq heures par jour. Une journée individuelle de chasse et de ramassage nourrit quatre à cinq personnes. Les rations alimentaires quotidiennes suffisent à satisfaire les besoins énergétiques de chacun. En outre ces activités sont intermittentes, ce qui laisse à tous beaucoup de temps libre (danses, jeux) et de nombreux moments de paresse et de sommeil. Si, comme c'est le cas chez les peuples les plus primitifs, les besoins sont finis et peu nombreux, avoir peu de biens n'empêche pas de vivre dans l'abondance.

En raison de sa relativité, la pauvreté est une notion équivoque qui a suscité des travaux d'inspirations très diverses. Pour les économistes elle est d'abord un phénomène financier, qui est habituellement défini et mesuré par le manque de ressources monétaires des individus ou des ménages. On peut vouloir évaluer ce manque par un écart à un niveau de vie minimum et invariable dans le temps, qui traduirait en équivalents monétaires ce qui est nécessaire à la satisfaction des besoins vitaux minimum : ce serait la «pauvreté absolue» telle que la définit au début du siècle l'Anglais Rowntree en se fondant sur les travaux des nutritionnistes (Rowntree, 1901). Mais cette notion de minimum physiologique n'a pas grand sens. D'un point de vue strictement diététique, l'homme peut se contenter de très peu. Encore concevable au début du siècle dans une société où la part de l'alimentation représentait l'essentiel du budget familial, cette définition de la pauvreté est devenue de nos jours anachronique. Aujourd'hui, même aux Etats-Unis, où la référence explicite au critère physiologique demeure, le seuil de pauvreté absolue ne mesure pas ce qui est strictement nécessaire au maintien d'une santé purement physique : lorsqu'en 1955 le seuil fut fixé pour la première fois, les dépenses alimentaires ne représentaient en moyenne que le tiers des ressources après impôts des ménages de plus de deux personnes. Le seuil de pauvreté fut donc calculé en multipliant par trois le coût des dépenses de nourriture considérées comme indispensables. Ceci montre bien que l'expression «pauvreté absolue» est malheureuse, car elle recouvre, à définition identique, des significations différentes selon les époques et les sociétés.

Même lorsqu'elle est dite absolue, la pauvreté est fondamentalement relative. Seules des considérations politiques peuvent justifier, dans l'esprit de certains, l'emploi de cette expression destinée à convaincre de la nécessité d'agir ⁽²⁾. Il reste qu'elle n'est pas rigoureuse et conduit à oublier que la pauvreté est un construit social, indissociable des normes

(2) C'est dans cet esprit que S. Milano utilise cette notion.

en vigueur dans une société. C'est pourquoi les seuils conventionnels de pauvreté se réfèrent généralement à la pauvreté relative : ils sont fixés par rapport à un montant de revenu, qui varie dans le temps en fonction du niveau et de la répartition des richesses d'une société. Ainsi il peut s'agir soit du revenu d'une certaine proportion de la population, par exemple constituant les 10 % des ménages ayant les revenus les moindres dans la hiérarchie nationale des revenus, soit de la fraction d'un revenu donné, par exemple 50 % du revenu disponible moyen par tête ou 40 % du SMIC.

La détermination d'un seuil donne inévitablement lieu à une part d'arbitraire. Or, comme les différences de revenu entre les ménages sont graduelles, le nombre de pauvres est très sensible au seuil retenu. En outre il néglige deux éléments importants : d'abord l'irrégularité et l'incertitude du revenu, qui peuvent être aussi déterminantes de la pauvreté que le montant des ressources proprement dit ; ensuite l'auto-consommation, qui, absente des évaluations, peut atteindre un niveau très élevé en milieu rural.

Exclusion, précarité et assistance

Des travaux récents refusent de réduire la pauvreté au seul aspect financier et insistent sur son caractère multidimensionnel (Lion et Maclouf, 1982 ; Villeneuve, 1984). Elle ne serait pas définie principalement par une insuffisance de ressources mais par l'exclusion d'un mode de vie dominant. Elle ne pourrait donc être décrite qu'en fonction des conditions de vie des ménages. Si les pauvres sont exclus des habitudes et des activités de la société dans laquelle ils vivent, ce serait en raison des handicaps qu'ils cumulent en de nombreux domaines de l'existence : chômage, illétrisme, rupture familiale, logement insalubre, fécondité non-désirée, instabilité psychologique, etc. La question est alors de savoir à partir de quel degré ce cumul d'inégalités peut s'appeler indifféremment pauvreté ou exclusion.

Cette démarche se heurte à deux types de difficultés. D'abord le problème des seuils, qui reste entier, est plus complexe, car il faut construire un indicateur unique à partir de données de différentes natures. D'où le caractère arbitraire des différentes valeurs de l'indicateur et la difficulté à qualifier précisément ce qui est mesuré. Ainsi ces études s'efforcent-elles davantage de mesurer la précarité que la pauvreté. Seront alors dénombrés les ménages qui, en raison de leur exposition à des risques et de leur manque de ressources pour y faire face, ont une probabilité supérieure à la moyenne de devenir pauvres. La notion de précarité traduit un glissement sémantique, qui est révélateur d'une difficulté à définir et à mesurer la pauvreté par les conditions d'existence

et le mode de vie. D'autre part on s'expose à confondre pauvreté et exclusion, car considérer la pauvreté comme un cumul de handicaps renvoie à une définition strictement objective de l'exclusion. Or l'exclusion est d'abord un phénomène subjectif : on est exclu parce qu'on se sent tel dans le jugement d'autrui. Le pauvre n'est donc pas nécessairement un exclu, ni l'exclu un pauvre.

Certains spécialistes estiment, reprenant en cela un point de vue déjà exprimé par le sociologue G. Simmel il y a près d'un siècle, que la seule façon de sortir de ces difficultés consiste à désigner les pauvres par leur statut social d'assistés (Simmel, publié en 1971). Sont pauvres ceux dont le statut social est désigné par les institutions spécialisées de l'Action sociale et auxquels la législation ou la pratique administrative reconnaissent le droit de recevoir des revenus directs ou des prestations en nature sans condition d'activité ou d'emploi. La pauvreté est donc vue comme une condition socialement reconnue, qui dépend des normes en vigueur dans la société et plus spécialement de la politique de l'Action sociale. L'inconvénient est qu'une augmentation des assistés peut certes découler d'un changement objectif de la situation, mais peut aussi résulter d'une modification de la politique des institutions en charge de la pauvreté : développement de la prospection, effort d'information par exemple. Les ménages qui bénéficient de l'Action sociale ne sont pas nécessairement les plus pauvres et parmi les pauvres tous ne s'adressent pas à l'Action sociale. Parmi les clientèles de l'Action sociale ou des associations caritatives il y a des ménages pauvres et des ménages, qui sans être au-dessous du seuil de pauvreté, sont en situation de précarité.

Le nombre de pauvres fluctue depuis quinze ans...

En France, les tentatives de mesure de la pauvreté datant des années soixante-dix se réfèrent à la pauvreté relative et donnent des ordres de grandeur très approximatifs, qui portent sur des populations aux contours mal définis. En 1974 R. Lenoir estimait que les pauvres étaient entre 5 et 15 millions et L. Stoléru aboutissait la même année à 10 millions (Lenoir, 1974 ; Stoleru, 1974). Tous deux n'utilisaient pas la notion de seuil de pauvreté ; or, elle seule permet de mesurer réellement le nombre de pauvres. Seront ici considérés comme pauvres les ménages qui, après perception des revenus de transfert, se situent au-dessous d'un seuil économique de pauvreté.

Après avoir baissé de 1975 à 1979, le nombre de ménages pauvres augmente à nouveau depuis 1979. Il y a quelques années, la Direction de l'Action Sociale (DAS) avait calculé le taux de pauvreté en 1975 et 1979 à partir des résultats des enquêtes dites sur les revenus fiscaux

traités pour rendre compte des revenus de transfert ⁽³⁾. Trois seuils de pauvreté furent retenus : 40, 50 et 60 % du revenu disponible moyen par unité de consommation. Les résultats diffèrent, ce qui montre leur sensibilité au type de seuil retenu, mais tous concluent à une diminution du nombre de pauvres.

1. Proportion des ménages pauvres en fonction de trois seuils de revenus

	40 %	50 %	60 %
1975	7,7	16,3	26,4
1979	6,5	12,3	22,3

Les pourcentages indiqués en tête des trois colonnes sont ceux des revenus de la catégorie par rapport au revenu disponible moyen de chaque année, l'un et l'autre étant mesurés par unité de consommation.

Source : Info-DAS n° 5.

Les récents résultats de l'INSEE obtenus à partir des enquêtes sur les revenus fiscaux de 1979 et 1984 montrent que la tendance s'est retournée : le nombre de ménages pauvres, c'est-à-dire dont le revenu disponible par unité de consommation après impôt et prestations sociales est inférieur à 40 % du revenu disponible moyen, a augmenté de 15 % de 1979 à 1984, alors que le nombre total de ménages n'a progressé que de 7 % (CERC, 1989). En 1984 les ménages pauvres étaient 1,4 million, contre 1,2 million en 1979. Le taux de pauvreté parmi l'ensemble des ménages est donc passé de 6,3 à 6,8 %.

2. Nombre et proportion des ménages pauvres selon l'INSEE

1979	1 213 000	soit	6,3 %	des ménages
1984	1 392 000	soit	6,8 %	des ménages

Source : CERC, 1989.

(3) Cette enquête, établie par les services fiscaux, prend en compte les revenus des non-déclarants pour l'impôt sur le revenu grâce à un échantillon tiré au sort sur le recensement de la population.

Ce retournement de tendance contredit toutes les estimations qui avaient été faites ces dernières années. Par exemple, S. Milano s'était livré à une projection linéaire jusqu'en 1987 de la tendance observée entre 1975 et 1979 en utilisant un seuil intangible correspondant à 40 % du revenu disponible moyen de 1975 par unité de consommation (Milano, 1988). Comme le nombre de pauvres diminuait de 1975 à 1979, la projection aboutissait pour 1987 à une nouvelle baisse, les pauvres étant évalués à 440 000 ménages, estimation qui avait été ramenée à 350 000 ménages compte tenu de la sous-évaluation de certains revenus déclarés. Les données récentes révèlent l'erreur de la méthode utilisée, qui négligeait le fait que de nouveaux facteurs de paupérisation eussent pu apparaître depuis 1979.

De son côté le CERC a réalisé une estimation en terme de «présomption de pauvreté», qui utilise les données de l'enquête emploi de 1986 et ne retient que les ménages où le chef de famille et son conjoint n'ont pas d'activité rémunérée (CERC, 1988). Pour chaque ménage le niveau de revenu est évalué après perception des allocations liées à la protection sociale et des éventuelles indemnités de chômage. Le seuil de pauvreté retenu est de 40 % du SMIC par unité de consommation dans le ménage. Cela fait apparaître une forte présomption de pauvreté pour 400 000 ménages et une incertitude sur le niveau de protection sociale de 750 000 ménages dont la personne de référence⁽⁴⁾ est inactive. Il y a sous-estimation qui tient à la fois à l'échantillon, au choix du seuil de pauvreté et à la méthode : l'enquête emploi ne comprend en effet que des ménages dont la personne de référence est âgée de 16 à 60 ans ; or il existe des ménages pauvres en dehors de ces catégories, principalement parmi les ménages dont le chef a plus de 60 ans. De plus le seuil retenu est inférieur à celui de l'INSEE⁽⁵⁾. Enfin l'existence d'un revenu d'activité n'est pas toujours une garantie contre la pauvreté, notamment lorsqu'il s'agit de la rémunération d'un TUC ou d'un emploi à temps partiel ou lorsque le ménage est très endetté.

Si les pauvres sont plus nombreux depuis le début des années quatre-vingt, ils sont aussi de plus en plus pauvres. En 1979 déjà, les pauvres étaient plus pauvres que ceux de 1975 (Milano, 1988). Le déficit de revenu, qui mesure la différence entre le revenu moyen des ménages pauvres et celui qui équivaut au seuil de pauvreté, s'était en effet accru : il était passé en francs constants 1975 de 5 570 à 5 620 par an et par

(4) Depuis le recensement de 1982 l'INSEE a remplacé le terme «chef de ménage» par celui de «personne de référence». Auparavant le choix d'un chef était laissé à la discrétion du ménage. Désormais l'INSEE désigne lui-même un représentant statistique qui tient compte de la structure du ménage. Cela revient au même dans 96 % des cas. Pour les couples, c'est le conjoint de sexe masculin qui est désigné comme personne de référence. Pour les familles monoparentales la personne de référence est évidemment l'adulte. Pour les ménages ne constituant pas une famille, la personne de référence est l'actif le plus âgé ou, à défaut, la personne la plus âgée.

(5) Il est de 50 francs par jour pour une personne seule en 1987, soit 1 500 francs par mois, contre 1 758 francs en 1984 pour le seuil retenu par l'INSEE.

ménage et de 2 560 à 2 680 par unité de consommation. En 1984, selon le CERC, la part du revenu détenue par les 10 % des ménages ayant le revenu par unité de consommation le plus faible n'est plus que de 2,7 % du total des revenus des ménages, au lieu de 3,2 % en 1979.

...en dépit de la généralisation de la protection sociale

L'extension et la généralisation de la protection sociale ont permis dans un premier temps de diminuer le nombre de pauvres.

Le dispositif de protection sociale comprend la Sécurité sociale, l'Aide sociale et l'Action sociale. A l'origine, chacune avait sa logique propre : l'assurance pour la Sécurité sociale, l'assistance pour l'Aide sociale et le service pour l'Action sociale. La politique sociale a conduit à l'indifférenciation des deux premières : en effet, l'aide sociale peut prendre en charge les cotisations de Sécurité sociale des personnes les plus démunies et la Sécurité sociale verse aujourd'hui de nombreuses prestations d'aide sociale, c'est-à-dire non contributives et réservées à ceux qui ont de faibles ressources. Il reste malgré tout des personnes en difficulté. C'est à elles que s'adresse ce qu'on désigne, au sens étroit du terme, l'Action sociale, sorte d'ultime filet de protection.

Le système français de protection sociale ne considère pas les pauvres en tant que tels. Il est organisé par risque et se réfère d'abord à des catégories définies (personnes âgées, malades, handicapés, invalides...) qui selon les cas peuvent ou non correspondre à des situations de pauvreté. La protection sociale est donc constituée d'un ensemble de prestations spécialisées qui sont parfois réservées aux plus pauvres ou qui, lorsqu'elles ne le sont pas, permettent aux plus pauvres d'augmenter leur niveau de ressources. Finalement, de nombreuses prestations ont *de facto* des effets analogues à une allocation de revenu minimum. On estime aujourd'hui à 2,6 millions le nombre de bénéficiaires d'«allocations différentielles», c'est-à-dire ayant pour effet de porter les ressources de leurs bénéficiaires à un niveau préalablement fixé et qui correspond généralement au seuil de pauvreté de 40 % du SMIC par unité de consommation (CERC, 1988). On comprend donc pourquoi le système de protection sociale, en se généralisant et en augmentant le montant de ses prestations, a permis à de nombreuses familles de sortir de la pauvreté.

Sans être à proprement parler une aide aux plus pauvres, puisque toutes les familles d'au moins deux enfants bénéficient des allocations familiales, les prestations familiales, qui comprennent aussi pour moitié des allocations soumises à condition de ressources, jouent un rôle clé

dans le dispositif de lutte contre la pauvreté. Dans les familles les plus pauvres, jusqu'à 16 ans, les enfants constituent une richesse, car les allocations dont ils sont l'objet sont supérieures aux frais occasionnés par leur éducation. Les parents ont donc objectivement intérêt à avoir un grand nombre d'enfants. Ainsi, pour ces familles, la production d'enfants est moins la cause de la pauvreté qu'une réponse aux problèmes qu'elle pose. Selon une étude de la CNAF, 780 000 familles étaient en 1985 au-dessous du seuil de pauvreté⁽⁶⁾ avant de percevoir les prestations familiales (Lagarde et als. 1986). Puisqu'après perception il n'en restait plus que 223 000, les prestations familiales permettaient à plus de 550 000 familles de dépasser le seuil de pauvreté. La proportion d'entre elles augmentait avec le nombre d'enfants : 87 % des couples ayant quatre enfants ou plus dont le revenu primaire était inférieur au seuil de pauvreté le dépassaient après perception des prestations familiales, contre 58 % des couples ayant un seul enfant.

Les prestations vieillesse ont des effets analogues. Au cours des années soixante, de nombreuses personnes âgées vivaient dans la pauvreté. Depuis lors, la réduction de la pauvreté est particulièrement forte parmi les personnes de plus de 65 ans : en 1979, elles ne constituaient plus que 5 % des pauvres, contre 11 % en 1975. Bien que les données ne soient pas disponibles pour les années récentes, on peut penser que la part des personnes âgées dans la population pauvre est encore plus faible aujourd'hui. Ceci est dû à la revalorisation des retraites, des pensions de reversion et du minimum vieillesse. En 1986 le minimum vieillesse, qui garantit un minimum de ressources aux personnes âgées les plus démunies, comptait 1,5 million de bénéficiaires, soit une personne âgée de plus de 65 ans sur cinq. Entre 1970 et 1984, alors que les prix étaient multipliés par 4 et les pensions du régime général par 6, le montant du minimum vieillesse a décuplé et son pouvoir d'achat a été multiplié par 2,6. C'est toutefois depuis 1982 que les revalorisations du minimum vieillesse ont été insuffisantes pour garantir un strict maintien du pouvoir d'achat. Entre janvier 1983 et janvier 1989 la baisse en francs constants est de 6,7 %. En 1988 le minimum vieillesse équivaut à 58 % du SMIC brut pour une personne seule et dépasse très légèrement le SMIC brut pour un couple.

Les personnes handicapées ou invalides bénéficient aussi d'une meilleure protection car depuis dix ans les prestations qui leur sont destinées ont été revalorisées. Entre 1977 (année où l'allocation devient effective) et 1984, le montant de l'allocation aux adultes handicapés a triplé, alors que les prix doubleraient. Cette allocation comptait 458 000 bénéficiaires en 1984, si bien que 11 milliards étaient versés à ce titre, contre seulement 1,8 milliard en 1977. Cependant la couverture du risque maladie ne permet pas toujours au ménage de se situer au-dessus du seuil de pauvreté. C'est le cas notamment lorsque les personnes malades ont des enfants à charge et ne disposent pour seules ressources que des indemnités journalières de maladie et des prestations familiales.

(6) Le seuil retenu est de 50 francs par jour pour une personne seule en 1986.

Au total le poids financier de la lutte contre la pauvreté est lourd. Son coût est difficile à évaluer en raison de l'éparpillement des prestations et du fait que la protection sociale ne considère généralement pas les pauvres en tant que tels. Regroupant les dépenses d'aide sociale, les prestations de la Sécurité sociale destinées aux plus pauvres, les prestations d'Action sociale et celles dues à l'initiative privée ou à l'Action sociale facultative des collectivités locales, S. Milano évaluait ce coût, pour les années 1974 à 1979, à un peu plus de 3 % du PIB et à 13 % des prestations sociales. Sur ces six années le coût avait été stable. Il n'existe pas d'étude permettant d'actualiser ces résultats. En 1983 le coût de la seule aide sociale était évalué à 1 % du PIB. Les dépenses avaient progressé de 43 % en volume entre 1975 et 1983, soit un rythme de croissance annuel de 4,7 %. Cette progression est pour l'essentiel imputable à l'aide à l'enfance, aux personnes âgées et aux personnes handicapées.

Il reste que de nombreux ménages passent à travers le système de protection sociale ou pour qui les prestations se révèlent inadéquates et ne leur permettent pas d'atteindre un niveau de ressources correspondant au seuil de pauvreté. Trois raisons expliquent que le nombre de pauvres augmente à nouveau malgré la généralisation de la protection sociale.

D'abord la politique de rigueur menée depuis 1983 a conduit à freiner le rythme d'accroissement des prestations sociales. Alors qu'elles avaient augmenté en francs constants au rythme de 6 % l'an entre 1974 et 1982, elles n'ont depuis progressé que de 2,8 % par an, car le pouvoir d'achat de la plupart des prestations n'a pas été revalorisé et la part des dépenses de santé financée par la Sécurité sociale s'est réduite.

Des causes nouvelles de paupérisation sont en outre apparues ces dernières années prenant en défaut le système de protection sociale. Par exemple l'endettement et la perte du logement constituent des causes de pauvreté non prises en charge par la protection sociale ⁽⁷⁾. Quant aux chômeurs de longue durée, nous verrons qu'ils ne sont protégés que de façon très imparfaite.

Enfin le droit social, de plus en plus complexe, devient le plus dur de tous les droits existants. Il est aujourd'hui très difficile, surtout pour les personnes qui ont été peu scolarisées et ne lisent pas les journaux, d'être correctement informé. Une fois l'information reçue, encore faut-il qu'elles la comprennent et en tirent profit. Ces obstacles opèrent comme des filtres successifs, qui défavorisent ceux qui ont de faibles ressources culturelles. Il n'y a pas égalité entre tous les citoyens dans l'accès aux dispositifs d'aide et de protection mis sur pied par l'Etat-providence.

(7) Selon un récent rapport de Conseil économique et social, il y aurait à l'heure actuelle à Paris, 12 000 à 15 000 personnes sans logement.

Qui sont les pauvres ?

La pauvreté ne touche évidemment pas tous les milieux sociaux, mais elle se diffuse plus largement qu'auparavant. En 1979, si l'on met à part les inactifs, elle était concentrée sur un petit nombre de catégories : principalement les exploitants agricoles et les ouvriers. En 1984 la part des exploitants agricoles et des ouvriers a baissé, mais celle des indépendants non agricoles, qui sont la troisième catégorie la plus touchée, a fortement progressé ⁽⁸⁾.

La pauvreté est associée à trois facteurs socio-démographiques. D'abord le nombre des enfants, les ménages où il y a des enfants étant sureprésentés parmi les pauvres, à l'exception des couples où l'homme et la femme travaillent. Ces dernières années le sort des familles nombreuses s'est toutefois amélioré : la hausse nominale de 40 % des allocations familiales intervenue entre 1981 et 1982 leur a procuré une augmentation de leur niveau de vie. En 1984 les familles ayant trois enfants ou plus et dont la femme est inactive ne constituent que 10 % des ménages pauvres au lieu de 13 % en 1979. En l'absence de prestations familiales, la proportion de ménages pauvres parmi les familles nombreuses serait certes beaucoup plus élevée, car ces prestations constituent l'essentiel de leurs ressources ; mais elles ne suffisent pas à les faire toutes sortir de la pauvreté. Elles ont cependant ce résultat, nous l'avons vu, pour plus de 550 000 familles.

Le second facteur est l'âge. Les ménages dont la personne de référence a plus de 40 ans sont toujours plus nombreux parmi les pauvres que les autres. Mais ce facteur tend à s'atténuer. Nous avons vu que la part des pauvres de plus de soixante ans diminue fortement en raison de la généralisation et de la revalorisation des retraites ; tandis que les difficultés croissantes d'insertion des jeunes dans le monde du travail les placent dans une situation délicate. Entre 1979 et 1984 la probabilité pour une personne vivant dans un ménage dont la personne de référence est âgée de moins de 26 ans d'appartenir au quart le plus pauvre de la population s'est accrue de 7 points ; elle est passée de 33 % en 1979 à 40 % en 1984 (CERC, 1989). La plupart des jeunes en difficulté vivent grâce à l'aide des parents : hébergement, aides financières et matérielles. La proportion de pauvres parmi eux serait sans doute encore supérieure si la tendance à quitter ses parents à un âge toujours plus précoce,

(8) Si l'on met à part les inactifs, en 1979, 33 % des pauvres étaient ouvriers, 38 % des exploitants agricoles et 12 % des indépendants non agricoles. En 1984 ils étaient respectivement 28, 34 et 19 % des pauvres.

enregistrée pendant vingt à trente ans, ne s'était pas retournée à partir des années quatre-vingt sous l'effet de l'augmentation du chômage des jeunes.

Dernier facteur : l'inactivité ou le chômage. Ce paramètre est décisif pour les personnes seules et les familles monoparentales. Dans l'enquête emploi de 1986, le CERC a recensé 510 000 ménages de ce type, qui ne perçoivent ni revenu d'activité ni indemnité de chômage ; 120 000 au moins doivent être considérés comme pauvres, les autres parvenant, par le jeu du système de protection sociale, à se situer juste au-dessus du seuil de pauvreté (CERC, 1988). L'enquête sur les revenus fiscaux de 1984 permet de mesurer la proportion des inactifs dans la population des pauvres : ils sont 39 % des ménages pauvres. Les ménages dont la personne de référence est inactive sans être retraitée constituent traditionnellement une fraction importante des pauvres : 28 % en 1984. Enfin les familles monoparentales sont effectivement sureprésentées par rapport à leur poids dans la population lorsque la mère est inactive : elles constituent 6,3 % des pauvres en 1984, alors qu'elles ne sont que 0,9 % de l'ensemble des ménages. Lorsque la mère travaille, la proportion tombe à 4,7 % des pauvres alors qu'elles sont 3,7 % des ménages. L'inactivité du conjoint est aussi une cause de pauvreté, surtout dans les familles dont le chef est au chômage sans être indemnisé.

Les deux premiers facteurs sont connus de longue date. Ils caractérisent la pauvreté traditionnelle des sociétés développées. Le troisième n'est pas en soi très nouveau, mais il affecte désormais une population fragilisée par la situation familiale : absence de conjoint ou conjoint sans travail. La pauvreté semble ici résulter de la conjugaison de deux types de handicaps, relatifs au travail et à la famille. Comme les difficultés d'insertion professionnelle se sont renforcées et que les ruptures familiales sont plus fréquentes, la population potentielle exposée à la fois à ces deux handicaps s'est accrue. Le CERC estime qu'une famille sur cinq ayant charge d'enfants est vulnérable, c'est-à-dire potentiellement exposée à la pauvreté (CERC, 1987). Il s'agit principalement des familles nombreuses de milieux modestes, où la mère est au foyer et l'emploi de l'homme instable, ou encore de familles monoparentales, la femme travaillant dans des conditions difficiles (pénibilité du travail, absence de promotion, contraintes d'emploi du temps, problèmes de transport et de garde des enfants). Leur niveau de vie dépend alors étroitement du système de protection sociale et de l'entraide familiale lorsqu'elle est possible.

C'est au sein de cette population là que l'on devrait trouver les «nouveaux pauvres», si par «nouvelle pauvreté» on entend la paupérisation de certaines catégories sociales jusqu'ici épargnées. Les enquêtes réalisées sur la base de seuils de pauvreté ne nous permettent pas d'en dire plus, d'autant que les «nouveaux pauvres» ne sont pas tous nécessairement au-dessous du seuil. Il convient donc de se référer aux études portant sur la clientèle de l'Action sociale, quitte à élargir quelque peu la notion de pauvreté en intégrant les ménages en difficulté que l'on qualifie de «précaires».

La pauvreté se transforme

Si la proportion de ménages situés au-dessous du seuil de pauvreté fluctue, ceux qui sont en situation de précarité sont de plus en plus nombreux. Même si tous n'ont pas des ressources inférieures au seuil de pauvreté, leur vie repose sur un équilibre fragile, où tout acquis est révoquant. Ils sont donc à la merci de tout événement qui peut désorganiser cet équilibre instable.

Différents éléments prouvent que la population en situation de précarité s'étend, ce qui a pour conséquence d'accroître le rôle de l'Action sociale et le nombre de ceux qui en bénéficient et explique que le nombre des travailleurs sociaux ait dû être fortement accru. Leur effectif a triplé en vingt ans atteignant 153 000 en 1986. L'augmentation des inactifs non retraités, qui en 1987 sont 4,5 % des plus de 15 ans, contre 3,1 % il y a dix ans, fait qu'il y a de plus en plus de personnes qui vivent grâce à l'assistance sociale. Une enquête effectuée en 1985 par le CREDOC dans neuf régions évalue entre 1,5 et 4 % des ménages, selon les régions, ceux qui ont eu au moins un contact avec les travailleurs sociaux au cours du mois de l'enquête (Dupré et als., 1986) ⁽⁹⁾. Ces clients de l'Action sociale se renouvellent largement. La plupart ne connaissaient pas l'Action sociale avant de s'y adresser, car leur situation s'est dégradée rapidement : pour 20 % d'entre eux il s'agit d'une première démarche et plus du quart ne sont pas des habitués, même s'ils ont déjà rencontré un travailleur social. Leurs difficultés financières sont graves : la moitié avaient un niveau de revenu au-dessous du seuil de pauvreté (40 % du SMIC par unité de consommation).

Cette évolution reflète les transformations de la pauvreté. Jusque dans les années soixante, les pauvres étaient essentiellement des sous-prolétaires qui se situaient au plus bas de la hiérarchie sociale. Ils constituaient une population stable, située en dehors du système social et qui se reproduisait de générations en générations, identique à elle-même. Ils habitaient dans des bidonvilles ou des cités de transit, à l'écart du monde ordinaire, et vivaient de petits boulots obsolètes et peu productifs de bricolage ou de récupération. Ils ne vivaient qu'entre eux, constituant une société à part entière à l'écart des normes et des valeurs de la société globale. Les spécialistes l'ont appelée quart-monde pour souligner combien les pauvres étaient étrangers à la société de leur

(9) Dans la suite du texte les chiffres concernant la clientèle de l'action sociale sont tous issus de l'enquête du CREDOC. Ils sont répertoriés dans le tableau 4.

temps et incapables de s'y intégrer. Pour J. Labbens la pauvreté d'alors était un héritage (Labbens, 1978). Les pauvres étaient les enfants des bidonvilles et des taudis et, à l'échelle de l'histoire, la descendance de ceux qui étaient restés à l'écart de la révolution industrielle. Avant qu'apparaisse l'idée de nouvelle pauvreté, il était donc admis que la pauvreté était un état. Le pauvre naissait et mourrait pauvre.

Cette pauvreté de type ancien, mode de vie fait d'inactivité ou, tout au moins, d'absence d'activité continue, s'atténue grâce à la meilleure couverture sociale des risques. Bien que la protection sociale contre les causes de cette inactivité que sont la maladie, l'handicap physique ou mental ou l'âge, soit aujourd'hui mieux assurée qu'hier, ce type de pauvreté, qui tend certes à régresser, ne disparaît toutefois pas, car à côté de ces causes classiques tout un système de valeurs et d'attitudes dû à des handicaps sociaux et culturels se transmet de générations en générations et constitue un facteur d'inertie.

Si la situation financière des handicapés et des malades a progressé, les allocations leur étant destinées se situant désormais au-dessus du seuil de pauvreté pour une personne seule, les problèmes ne sont pas tous résolus pour autant. Pour la plupart, les difficultés sont très anciennes et handicapent les enfants notamment à l'école et par la suite sur le marché du travail. Il n'est donc pas surprenant que les couples avec de nombreux enfants où l'homme est inactif non retraité constituent une importante composante de la clientèle traditionnelle de l'Action sociale. Ils sont 6 % des ménages traités par l'Action sociale, contre 1 % des ménages français, sans compter que les plus défavorisés, et donc les plus pauvres, sont précisément ceux qui échappent à ce système de protection parce qu'ils sont mal informés ou ne parviennent pas à faire valoir leurs droits. Beaucoup parmi eux sont illétrés.

En revanche, les ménages de retraités ont pratiquement disparu de la clientèle de l'Action sociale, à l'exception de ceux qui sont d'anciens salariés peu qualifiés et qui ont une très petite retraite et un niveau d'instruction très bas. C'est en leur sein que la proportion d'illétrés est la plus importante. Ces handicaps tendent à se reproduire : les enfants ont des difficultés scolaires ou sont au chômage. Ces retraités en situation de précarité ne représentent heureusement que 8,6 % de l'ensemble des bénéficiaires de l'Action sociale, alors que les retraités forment plus d'un quart des ménages français.

Aujourd'hui la pauvreté apparaît beaucoup plus comme le résultat de mécanismes de marginalisation. Le quart-monde n'a pas disparu, mais il se résorbe ; tandis que des personnes jusqu'à présent bien intégrées à la société peuvent désormais tomber dans la pauvreté. Cela signifie qu'il existe des processus de paupérisation là où autrefois l'intégration sociale était suffisamment forte pour les éviter. En bref, le lien social s'est affaibli, créant de nouvelles formes de pauvreté qui se superposent aux formes plus anciennes qui, elles, s'atténuent. Ceci est dû en partie à la crise économique, aux restructurations industrielles et à la segmentation du marché du travail. Cependant on ne peut cerner

ces processus d'appauvrissement si l'on raisonne uniquement en terme individuel. Aux ressources de l'individu, il faut adjoindre celles de la famille, c'est-à-dire du ménage et de la parentèle proche. D'abord parce que c'est au niveau du ménage que les revenus sont perçus et les dépenses engagées. Ensuite parce que les relations de couple et de parenté jouent un rôle décisif pour soutenir l'individu et l'intégrer à la vie sociale. Lorsqu'elles sont brisées, l'individu est vulnérable et l'impact de la crise économique plus fort.

Le rôle de la parentèle peut être très contrasté selon qu'il s'agit de formes anciennes ou nouvelles de pauvreté. Comme la pauvreté du quart-monde est un héritage, les parents des pauvres sont aussi des pauvres. La parentèle aide chaque jour à survivre, mais c'est aussi par son intermédiaire que la pauvreté se transmet et se reproduit. Elle ne peut donc permettre d'en sortir. La situation est tout à fait différente si la pauvreté résulte de mécanismes de paupérisation touchant des populations jusqu'à présent épargnées. On sait que la parentèle proche joue un grand rôle dans la vie des Français et qu'elle se mobilise à l'occasion de temps forts du cycle de vie : naissance, installation dans la vie, accès à la propriété par exemple. Les travaux d'A. Pitrou ont montré que les ménages en situation de précarité ne se présentent pas toujours aux services sociaux, car ceux qui ne peuvent se débrouiller par eux-mêmes comptent d'abord sur la parentèle (Pitrou, 1978). Mais il suffit qu'à un moment difficile de l'existence, la parentèle ne soit pas à proximité ou qu'elle soit défaillante, pour que s'enclenche un processus d'appauvrissement.

Chômage et vulnérabilité des familles

Le chômage est désormais la principale cause d'appauvrissement du ménage. En effet, selon l'étude du CREDOC, 37 % des chefs de ménages qui s'adressent à l'Action sociale sont chômeurs, soit plus d'une personne active chef de ménage sur deux. La plupart ne sont plus indemnisés (71 %) ou sont au chômage depuis plus d'un an (60 %). Il serait toutefois abusif d'établir une relation simple de causalité entre chômage et pauvreté, car l'effet est différent selon la situation familiale et le rôle de la parentèle.

L'impact du chômage est tout à fait différent selon que le chômeur vit avec ou sans conjoint, ou que ce dernier travaille ou ne travaille pas. Parmi les chômeurs clients de l'Action sociale 47 % vivent avec un conjoint chômeur ou inactif, 33 % sont chefs de familles monoparentales et 17 % vivent seuls.

Le CERC a montré dans une étude récente, qui porte sur l'année 1982, combien les fluctuations de revenu qu'engendre le chômage varient selon que le conjoint travaille ou non⁽¹⁰⁾. Lorsque le conjoint ne travaille pas, si l'on considère que le chômeur touche l'allocation de base et qu'il percevait antérieurement les deux-tiers du salaire ouvrier moyen, le revenu du ménage au bout d'un an de chômage varie de 58 à 82 % du revenu antérieur selon que le ménage est sans enfant ou a deux enfants. Lorsque le conjoint travaille, selon qu'il touche les deux-tiers du salaire ouvrier moyen ou l'intégralité, le revenu perçu par le ménage se situe entre 80 % du revenu passé dans la situation la plus défavorable d'un couple sans enfant où le conjoint perçoit les deux-tiers du revenu ouvrier moyen et 92 % dans le cas, plus favorable, d'un couple ayant deux enfants où le conjoint perçoit le salaire ouvrier moyen. Très rares sont ainsi les couples où l'homme est chômeur et la femme travaille et qui ont besoin d'être soutenus par l'Action sociale. Parmi la clientèle de l'Action sociale, seulement une femme sur quinze a un emploi lorsque le mari est au chômage. Pour les couples, c'est donc lorsque le conjoint est lui-même chômeur ou inactif que le chômage est une cause de paupérisation, car alors les indemnités de chômage sont insuffisantes à faire vivre le ménage. En France 320 000 ménages sont dans ce cas. Ils forment plus d'un tiers des couples clients de l'Action sociale, alors qu'ils ne sont que 2,5 % de l'ensemble des couples français. Il s'agit le plus souvent de ménages ouvriers, où la femme est inactive et l'homme depuis trop longtemps au chômage pour percevoir encore des allocations de chômage importantes.

3. Couples où l'homme est chômeur et la femme chômeuse ou inactive ou l'inverse

	Parmi les couples clients de l'Action sociale	Parmi l'ensemble des couples	
	%	Effectif	%
Homme chômeur et femme chômeuse	6,3	70 000	0,5
Homme chômeur et femme inactive ou retraitée	26,9	192 000	1,5
Femme chômeuse et homme inactif ou retraité	1,7	60 000	0,5
Total	34,9	322 000	2,5

Source : CREDOC, 1986.

(10) Etude citée dans M.-A. Barthe, 1983.

Certes les prestations familiales sont une importante source de revenu lorsqu'il y a des enfants. Elles constituent la moitié du revenu des ménages affectés par le chômage. Mais comme ces ménages sont souvent très endettés, leurs difficultés financières sont très graves. Pour cette raison les couples avec enfants où l'homme est au chômage sont parmi les plus nombreux à recourir à l'Action sociale. Ils constituent 16,5 % des bénéficiaires, alors qu'ils ne sont que 1,7 % des ménages français.

Le chômage a plus d'impact encore lorsqu'il n'y a pas de conjoint ou qu'il est absent. Cette situation concerne 300 000 ménages où l'homme ou la femme sont seuls avec ou sans enfants. Si parmi les catégories d'actifs qui ont recours à l'Action sociale, 45 % de ceux qui vivent en couple sont des chômeurs, c'est le cas de 74 % des chefs de familles monoparentales et de 77 % des personnes seules. Si l'absence de conjoint n'est pas en soi une cause de pauvreté, elle contribue en cas de chômage à fragiliser beaucoup la situation du ménage.

Certes les familles dites de «mère isolée», où la femme a charge d'enfants et ne travaille pas, qu'elle soit au chômage ou inactive, sont moins nombreuses que celles où la mère travaille : 1,3 % des ménages, contre 2,8 %. Mais elles sont six fois plus à s'adresser à l'Action sociale : elles représentent 23 % de la clientèle de l'Action sociale, contre 4 % seulement lorsque la mère a un emploi. Leur vulnérabilité tient à la faiblesse et à la précarité de leurs ressources. En 1981 le revenu disponible par unité de consommation des familles de «mère isolée» où la mère ne travaille pas était inférieur de moitié à celui des mêmes familles lorsque la mère a un emploi : 1 300 francs contre 2 750 francs. C'est à ce type de famille que l'allocation de parent isolé, qui est délivrée sous condition de ressources à toute personne vivant seule et assumant seule la charge d'au moins un enfant, est principalement destinée. C'est une aide conséquente — en 1987, elle porte les ressources d'une personne seule avec un enfant à 3 400 francs par mois — mais elle n'est versée normalement que pour un an. Les ressources de ces familles sont très dépendantes du système de protection sociale ; le CERC a calculé que les prestations familiales représentent 53 % de leur revenu, contre 14 % du revenu d'une «mère isolée» ayant un emploi.

Il ne faut pas sous-estimer le rôle de la parentèle à l'égard des chômeurs. Selon une étude réalisée en 1979, un ménage ouvrier dont le mari ou l'épouse est au chômage perdait un quart de son revenu, mais ne réduisait ses dépenses que de 15 % grâce à la désépargne et surtout aux différentes formes de solidarité micro-sociale, principalement dans la parentèle proche (Fournier et als., 1984). Les résultats d'une enquête monographique menée en 1980 auprès de chômeurs habitant les grands ensembles d'Orly-Choisy montraient que 80 % d'entre eux bénéficiaient, d'une manière ou d'une autre, de services rendus par la parentèle : paiement du loyer, de certaines factures, avances d'argent, crédit, achat de nourriture, de certains vêtements, garde des enfants, bricolage, aménagement du logement (Barthe, 1981). Si la parentèle est à proximité,

la précarité financière des femmes qui élèvent seules leurs enfants et qui n'ont pas d'emploi peut être en partie compensée par le soutien des parents. Parmi les mères célibataires qui n'exercent pas d'activité professionnelle 43 % cohabitent avec leurs parents (CERC, 1987). La parentèle n'est probablement qu'un palliatif, mais elle joue un rôle de protection qui permet d'éviter à certaines familles de tomber dans un plus grand dénuement.

Les activités productives non comptabilisées (jardinage, élevage...) constituent aussi, surtout en milieu rural, de précieuses ressources qui permettent de compenser en partie la perte de revenus professionnels. Par exemple l'auto-consommation, que l'INSEE estimait pour 1982 à 7,5 % de la dépense alimentaire des ménages, se situait à 12 % pour la population non agricole des communes rurales et dépassait 30 % pour la population agricole. C'est chez les agriculteurs et les ouvriers que la part de l'auto-consommation était la plus forte. Le travail au noir peut aussi fournir des ressources de substitution, mais les spécialistes estiment qu'il ne modifie pas sensiblement les risques de paupérisation, puisque ce sont ceux qui sont les plus susceptibles de trouver un emploi salarié qui travaillent le plus au noir. La place de l'économie non-comptabilisée dépend largement du type de localité, car les chômeurs ne font qu'actionner des réseaux existants (Mendras et Stankiewicz, 1986). En milieu rural le chômage entraîne un regain de l'économie non-comptabilisée, car les gens sont insérés dans des réseaux d'échanges par les liens de parenté et de voisinage. A la ville au contraire, les réseaux sociaux sont trop lâches pour que les activités non-comptabilisées puissent compenser la perte de revenu liée au chômage.

En somme les ménages fragilisés par le chômage et risquant de basculer dans la pauvreté sont ceux qui ne peuvent bénéficier des diverses ressources compensatrices que constituent le travail du conjoint, le soutien de la parentèle, l'auto-consommation et le travail au noir.

La marginalisation de certains individus en chômage

La vulnérabilité des individus en chômage tient à ce que bon nombre d'entre eux ne sont pas indemnisés et que les chômeurs de longue durée rencontrent de grandes difficultés à travailler à nouveau.

Ces dernières années la durée des allocations de chômage a diminué et les conditions d'admission aux indemnités se sont renforcées, entraînant une augmentation du nombre des chômeurs non indemnisés. De plus la précarisation croissante des emplois fait que de nombreux tra-

vaillieurs mis au chômage n'ont plus droit à l'assurance chômage, faute d'une durée d'activité suffisamment longue ⁽¹¹⁾. En 1989 plus d'un million de chômeurs ne touchent plus aucune indemnité, soit 40 % d'entre eux.

Tant que le chômage a été contenu à un faible niveau et perçu comme une courte période d'inactivité forcée, tous les chômeurs ont pu bénéficier du régime d'assurance de l'UNEDIC. Depuis lors, le nombre de chômeurs et la durée moyenne de chômage ayant augmenté, la charge financière est devenue trop lourde pour l'UNEDIC. Depuis 1982 il y a eu partage entre un régime d'assurance au sens strict, géré par les partenaires sociaux, qui n'offre des droits qu'en fonction du montant des cotisations (d'où le refus de la prise en charge des jeunes et des travailleurs précaires) et un régime d'assistance, à la charge de l'Etat, baptisé «traitement social du chômage», qui est réservé aux exclus du marché du travail et constitué d'allocations de solidarité et de mesures de formation et d'insertion professionnelles. Une proportion croissante de chômeurs échappe au régime d'assurance géré par l'UNEDIC : les jeunes à la recherche d'un emploi, les femmes décidées à effectuer leur retour dans l'emploi après avoir élevé des enfants et tous ceux qui ont épuisé leurs droits parce que leur chômage est trop long ou leur durée d'activité insuffisante. Ils représentent 53 % des chômeurs en 1985. Certains sont toutefois allocataires du régime d'assistance géré par l'Etat, si bien qu'au total six chômeurs sur dix touchent une assurance chômage ou une allocation de solidarité. Si les allocations de solidarité permettent à une personne seule d'avoir un revenu supérieur au seuil de pauvreté, elles ne suffisent pas à faire vivre une famille avec enfants qui n'aurait pour seules ressources que cette allocation et les prestations familiales.

Parmi les 40 % qui ne perçoivent aucune allocation, les plus nombreux sont les jeunes et les femmes. Certes ils ne sont pas tous en situation de pauvreté, car les femmes peuvent compter sur le soutien de leur conjoint s'il travaille et les jeunes sur celui de leurs parents, mais leur situation est tout de même très fragile ; une perte d'allocation entraîne une chute du niveau de vie et augmente les risques d'endettement.

La fragilisation des chômeurs tient aussi aux difficultés de réinsertion sur le marché du travail, dont témoigne le chômage de longue durée, qui est en progression constante depuis plus de dix ans et qui touche désormais près d'un chômeur sur deux. Ce type de chômage se banalise. Auparavant cantonné aux femmes et aux travailleurs âgés, il se développe aujourd'hui surtout parmi les hommes et les travailleurs hommes ou femmes de 25 à 54 ans. Selon une enquête menée en 1984 dans la région du Nord Pas-de-Calais, 29 % des chômeurs de longue durée vivaient dans des ménages qui se situaient au-dessous du seuil de pauvreté de 40 % du SMIC par unité de consommation (Foudi, 1989). Plus de 40 % de ceux qui étaient chômeurs de longue durée en 1984 et qui sont

(11) Au minimum l'allocation de base est attribuée pendant trois mois, lorsque le chômeur a travaillé au moins trois mois au cours des douze derniers mois.

à nouveau au chômage en 1987 sont au-dessous de ce seuil et leur niveau de vie moyen s'est même dégradé. Certes, il n'existe pas de stricte équivalence entre chômage de longue durée et pauvreté, mais il est clair que la fixation dans le chômage de longue durée ou son retour exposent à la pauvreté. A partir du moment où la paupérisation est telle que le paiement des dépenses de logement et de santé n'est plus possible, les risques de marginalisation augmentent et la pauvreté s'entretient d'elle-même. C'est le cercle vicieux maintes fois dénoncé par les observateurs.

En raison de leur vulnérabilité les chômeurs de longue durée sont les bénéficiaires prioritaires des mesures, qui, parmi le dispositif de traitement social du chômage, permettent d'éviter le chômage continu et empêchent une exclusion définitive de l'emploi. Cependant rares sont ceux qui parviennent par ce biais à retrouver un emploi. L'étude effectuée dans la région Nord Pas-de-Calais a montré que la moitié des chômeurs de longue durée ont bénéficié entre 1984 et 1987 d'au moins une mesure d'intervention de l'Etat («emploi intermédiaire» ou stage de formation) mais à l'issue de la réenquête, un quart seulement a un emploi ou continue de bénéficier d'une telle mesure, les autres se retrouvant au chômage ou étant devenus inactifs. Rares sont ceux qui occupent un emploi : 7,5 %, dont 3 % qui ont un emploi avec un contrat à durée indéterminée. Parmi les anciens chômeurs de longue durée qui, sans avoir bénéficié de mesures d'intervention publique, détiennent un emploi, la quasi-totalité bénéficient d'un contrat à durée indéterminée et ils le doivent à ce qu'ils exerçaient une activité professionnelle avant leur chômage.

Il existe donc sur le marché du travail des mécanismes de mise à l'écart que les dispositifs de la politique de traitement social du chômage ne parviennent guère à corriger. Le chômage est un phénomène de file d'attente (Salais, 1980). Avec la crise, la file s'allonge et la compétition entre les chômeurs s'accroît. Ce sont les plus «employables», c'est-à-dire les plus diplômés, qualifiés et expérimentés, qui sortent les premiers de la file. Les critères selon lesquels tel chômeur est jugé plus «employable» que tel autre ne résultent pas uniquement de la situation économique, mais aussi de l'action et des stratégies des différents acteurs sociaux engagés dans une négociation permanente sur le marché du travail. Ils reflètent un mode particulier de régulation sociale du chômage. Par exemple, les personnes qui échouent à l'école et en sortent sans aucun diplôme ont le moins de chance d'être embauchées. Ceux qui restent ainsi dans la file d'attente sont continuellement devancés par de nouveaux entrants et ils y reculent même, car ils deviennent de moins en moins «employables», puisqu'aux handicaps initiaux s'ajoutent les effets de l'inactivité. Ce mécanisme crée une population d'exclus vivant à la marge du monde du travail, dont les perspectives de réinsertion sont très improbables.

Emploi et pauvreté

L'emploi n'est pas toujours une garantie contre la pauvreté, notamment quand il s'agit d'un travail peu qualifié, peu rémunérateur et lorsque les charges familiales sont lourdes. Selon le CREDOC 30 % des chefs de ménage qui s'adressent à l'Action sociale ont un emploi.

Les deux-tiers de ces ménages sont des couples avec enfants, en général des familles nombreuses, où l'homme est ouvrier et la femme ne travaille pas. Les prestations familiales leur assurent un niveau de ressources plus élevé que celui des autres catégories de pauvres, mais bien souvent leurs dettes sont telles qu'ils ne peuvent pas régler leurs loyers ou leurs remboursements de prêts. Ces ménages ne sont pas démunis, mais endettés. Le nombre de ménages surendettés semble avoir augmenté depuis les années quatre-vingt. On compte aujourd'hui en France, 200 000 familles en situation de surendettement, 60 % de leurs revenus étant absorbés par le remboursement de leurs dettes. L'endettement résulte parfois de périodes antérieures d'inactivité, peu ou mal indemnisées en regard des frais occasionnés par les charges familiales. Mais le plus souvent les ménages, par manque de prévoyance, ont trop acheté à crédit. En incitant nombre d'entre eux parmi les plus modestes à devenir propriétaires de leur logement, les politiques d'aide à l'accession à la propriété ont conduit certains à s'endetter de façon excessive. Il s'agit généralement de familles qui ont vécu en HLM et dont le projet de vie reposait exclusivement sur l'acquisition d'un bien, le pavillon. Elles se trouvent surendettées, car elles n'ont pas les moyens de leurs ambitions. Elles en éprouvent un sentiment de honte, qui les pousse à s'isoler de leur entourage et les rend d'autant plus vulnérables. Leur appauvrissement traduit un comportement économique généralement qualifié d'irrationnel, mais qui s'explique par leur itinéraire de vie et la faiblesse de leurs ressources culturelles. Ce sont les «victimes» de la société de consommation.

Autrefois la rupture familiale était un important facteur de paupérisation pour les femmes, notamment les femmes avec enfants, car beaucoup ne travaillaient pas et se retrouvaient démunies du jour au lendemain. Aujourd'hui la rupture familiale est une cause d'appauvrissement généralement moindre, car les deux-tiers des mères élevant seules leurs enfants ont un emploi, si bien que la plupart échappent à la pauvreté. Cependant avoir un emploi ne suffit pas toujours à assurer une situation à peu près satisfaisante, la nécessité de concilier vie professionnelle et charges domestiques les obligeant souvent à accepter des travaux

sous-qualifiés, précaires ou à mi-temps. Ainsi des femmes seules, bien qu'exerçant une profession, recourent à l'Action sociale parce que leur emploi est instable, peu rémunérateur ou effectué dans des conditions très difficiles, créant de nombreux problèmes dans l'organisation de la vie quotidienne. Il en est cependant pour qui le travail exprime un attachement inconditionnel à l'autonomie qui leur fait refuser de dépendre de l'Action sociale, quitte à vivre avec un très faible niveau de ressources.

4. La clientèle de l'Action sociale selon le type de ménage

	% de ménages dans l'enquête CREDOC (1)	% de ménages en France métropolitaine (2)	Rapport 1/2
Femmes seules au chômage avec enfant (s)	11,8	0,5	23,6
Femmes seules inactives non retraitées avec enfant (s)	11,1	0,8	13,9
Couples avec enfant (s) où l'homme est au chômage	16,5	1,7	9,7
Couples avec enfant (s) où l'homme est inactif non retraité	5,9	0,9	6,6
Femme seules ayant un emploi et avec enfant (s)	4,3	2,8	1,5
Hommes seuls non retraités	8,3	7,0	1,2
Femmes seules non retraitées sans enfants	5,9	9,3	0,6
Couples avec enfant (s) où l'homme a un emploi	20,3	33,5	0,6
Couples sans enfants et non retraités	4,8	13,0	0,4
Ménages de retraités	8,6	27,3	0,3
TOTAL	100,0	100,0	1,0

Source : CREDOC, 1986.

Définition de la nouvelle pauvreté

Il y a vingt ans environ la pauvreté était principalement un état stable, qui tendait à se reproduire. Rares étaient ceux qui tombaient dans la pauvreté ; dans ce cas, ils étaient généralement victimes d'un processus continu de fragilisation. Aujourd'hui, au lieu de naître pauvre, on le

devient. Le basculement dans la pauvreté est plus fréquent et probablement plus soudain qu'autrefois. Selon l'enquête du CREDOC les deux-tiers des clients de l'Action sociale doivent faire face à des difficultés qui, en effet, ne remontent pas à plus de deux ans. Il ne s'agit donc pas de ménages depuis longtemps marginalisés, mais d'une population ayant vu sa situation se dégrader très vite.

Cette pauvreté nouvelle se distingue des formes plus classiques d'une autre manière : les pauvres ne se situent plus en dehors de la société ; ils ne constituent plus une sorte de société parallèle dans laquelle ils auraient toujours vécu et vivraient encore. Avant d'être touchés par la pauvreté, ces ménages avaient leur place dans le système social. Leur mise à l'écart résulte d'un contexte social et culturel défavorable : famille ouvrière, faible revenu, faible niveau scolaire, absence de qualifications, chômage, charges familiales... Ainsi les ménages les plus exposés à la paupérisation se situent dans des catégories jusqu'alors épargnées, mais qui, étant relativement défavorisées, sont les plus vulnérables.

Les nouveaux pauvres vont-ils s'enfoncer dans la pauvreté traditionnelle et rejoindre le quart-monde ou parviendront-ils plus facilement, du fait même de leurs origines, à s'en sortir ? Il n'existe en France, à l'heure actuelle, aucune étude qui permette de répondre à cette question. Deux hypothèses inverses peuvent être avancées.

Du fait que le pauvre vit à l'écart des normes de bien-être de la société, toute pauvreté est une disqualification sociale (Paugam, 1988). Les enquêtes ethnographiques montrent que le recours à l'assistance est généralement ressenti comme une épreuve humiliante parce qu'elle marque, de façon manifeste, la dépendance et l'infériorité sociale. L'assisté est officiellement désigné comme pauvre et par là même infériorisé et discrédité dans ses rapports sociaux. Les spécialistes parlent de «stigmatisation», car la pauvreté altère l'identité et devient un «stigmaté» qui marque l'ensemble des rapports avec autrui. Si le pauvre ne peut se débarrasser du «stigmaté» ou en compenser les effets, il devient un exclu et perd toute chance de sortir de la pauvreté. Or, pour les nouveaux pauvres, le «stigmaté» est d'autant plus fort qu'il touche des ménages jusqu'alors pleinement intégrés à la société et correspond à une dégradation subite de leur condition. Qui plus est, cette «stigmatisation» ne peut être contrebalancée, comme c'est le cas pour la pauvreté traditionnelle, par une forte solidarité de groupe. Elle constitue même un obstacle à cette solidarité, dans la mesure où le poids du «stigmaté» est tel que chacun essaie de s'en affranchir en détournant le discrédit dont il est l'objet sur d'autres pauvres. Au bout du compte, le «stigmaté» se renforce et l'exclusion se profile. La pauvreté nouvelle ne serait alors que le stade d'entrée dans la pauvreté traditionnelle.

Mais l'hypothèse inverse est plus plausible. Les nouveaux pauvres ont d'autant plus de chance de s'en sortir qu'ils ne sont pas définitivement coupés de la société. Puisqu'ils ne vivent pas dans un monde à part

Le revenu minimum d'insertion (RMI) instauré par la loi du 1^{er} décembre 1988 vise à combler la différence qui peut exister entre les revenus des ménages, dont le chef a plus de 25 ans ou assume la charge d'au moins un enfant, et un niveau de revenu préalablement fixé, révisé deux fois par an en fonction de la hausse des prix. En décembre 1989 ce niveau de revenu est de 2 025 francs pour une personne seule et de 3 037 francs pour un couple (plus 607 francs par enfant à charge). Toutes les ressources, en espèce ou en nature, perçues par le demandeur et sa famille sont prises en compte, à l'exception d'une partie des allocations logement et des indemnités liées aux «actions d'insertion», c'est-à-dire les rémunérations tirées d'activité professionnelle ou de stages de formation ayant commencé au cours de la période de versement du RMI. Par ailleurs les bénéficiaires du RMI ont droit à une couverture sociale et doivent, dans les trois mois après le premier versement de l'allocation, signer un «contrat d'insertion» par lequel ils s'engagent à suivre des actions devant permettre leur réinsertion sociale : stage de formation qualifiante, activités d'intérêt général, actions visant à retrouver une autonomie sociale (apurement des dettes, mise en règle administrative, etc.). Le refus de signature ou le non respect du contrat peut entraîner la suspension du paiement du RMI.

En décembre 1989 les ménages bénéficiant du RMI étaient 480 000, soit un total d'un million de personnes en comptant les bénéficiaires directs et leurs ayants droit. Les caisses d'allocations familiales estiment qu'environ 40 000 familles peuvent encore prétendre au RMI. La prestation s'établit en moyenne à 1 630 francs. Les bénéficiaires sont surtout des personnes jeunes et isolées : 57 % sont des personnes seules sans enfant et une sur deux a moins de 35 ans ; 87 % sont de nationalité française ou ressortissantes de la CEE. Plus des deux tiers ont un niveau d'étude égal ou inférieur au certificat d'études. Il existe un lien étroit entre chômage et RMI : les départements où les bénéficiaires sont les plus nombreux par rapport à la population totale sont ceux où les taux de chômage sont les plus élevés. Dans la région parisienne 80 % d'entre eux sont des chômeurs. En outre 42 % de l'ensemble des bénéficiaires déclarent ne pas avoir travaillé depuis plus de trois ans. Au cours de l'année 1989, 18 % des allocataires ont cessé de percevoir le RMI du fait d'un accroissement de leurs ressources ou d'un changement de leur situation familiale.

Si le bilan quantitatif du RMI est positif, en revanche le dispositif d'insertion tarde à se mettre en place en raison des difficultés inhérentes au problème et sans doute aussi à un manque de coordination entre les différents services compétents à l'échelle locale. Un an après la mise en place du RMI, seulement 100 000 contrats d'insertion ont été conclus avec les bénéficiaires.

qui fonctionnerait et se reproduirait selon des normes propres, ils devraient pouvoir se réinsérer plus aisément dans le système social. Aux Etats-Unis, une enquête vient de montrer que la population qui se situe au-dessous du seuil de pauvreté est essentiellement fluctuante (Duncan, 1984). Deux-tiers seulement des personnes qui vivent dans des familles pauvres une année donnée se retrouvent pauvres l'année suivante. Sur les dix années observées (1969-1978), 24 % de la popu-

lation totale de ce pays a été pauvre, mais 2,6 % seulement huit ans ou plus. La très grande majorité d'entre eux sont passés à une date donnée au-dessous du seuil de pauvreté mais ont remonté ensuite. Si les résultats de cette enquête étaient confirmés par d'autres faites en France, notre vision de la pauvreté changerait radicalement et montrerait que la pauvreté est devenue intermittente et a chance d'être transitoire. C'est précisément en considérant qu'elle s'est transformée et qu'il devrait être désormais possible d'en sortir, que les pouvoirs publics ont mis sur pied le revenu minimum d'insertion, dont l'objet est d'inciter ses bénéficiaires à retrouver une place dans la société.

Références bibliographiques

- BARTHE M.-A., 1981, «Chômage, travail au noir et entraide familiale», *Consommation*, n° 3.
- BARTHE M. -A., 1983, «Les différences de vulnérabilité des ménages en processus d'appauvrissement», *Actions et recherches sociales*, n° 4.
- «Bas revenus et pauvreté 1975-1979», *Info-DAS*, n° 5.
- CERC, 1987, «Familles nombreuses, mères isolées. Situation économique et vulnérabilité», *Document du CERC*, n° 85, 2e trimestre.
- CERC, 1988, «Protection sociale et pauvreté», *Document du CERC*, n° 88, 1er trimestre.
- CERC, 1989, «Les Français et leurs revenus : le tournant des années quatre-vingt», *Document du CERC*, n° 94, 3e trimestre.
- DUNCAN G.-J., 1984, *Years of Poverty, Years of Plenty*, Institute for Social Research, University of Michigan.
- DUPRE J.-P., PASCAUD E., SIMONIN B., 1986, *Pauvreté-précarité en 1985 : diversité des recours à l'action sociale. Tentatives de mesures*, Paris, CREDOC.
- «Endettement et surendettement des ménages», 1989, *Problèmes économiques*, n° 2145, 18 octobre.
- FOUDI R., 1989, «L'impact des interventions publiques sur les trajectoires des chômeurs de longue durée», *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, n° 13, 1^{er} semestre.
- FOURNIER G., GLAUDE E., REYNAUD E., 1984, «Familles ouvrières et chômage : des budgets difficilement compressibles», *Economie et statistique*, n° 170, octobre.
- FRACASSI A. et al., 1985, *La pauvreté, une approche plurielle*, Paris, ESF.
- «Grande pauvreté et précarité économique», 1987, Rapport au Conseil économique et social présenté par J. Wresinski, *Journal Officiel, Avis et rapports du Conseil économique et social*, n° 6.

- GOGLIN J.-L., 1976, *Les misérables dans l'Occident médiéval*, Paris, Seuil.
- LABBENS J., 1978, *Sociologie de la pauvreté. Le tiers-monde et le quart-monde*, Paris, Gallimard.
- LAE J.-F., MURARD N., 1985, *L'argent des pauvres. La vie quotidienne en cité de transit*, Paris, Seuil.
- LAGARDE F., CHASTANG A., COMBLE Ph., 1986, «L'apport des prestations aux familles à bas revenus», *Dossiers CAF*, n° 4.
- LENOIR R., 1974, *Les exclus. Un Français sur dix*, Paris, Seuil.
- LION A., MACLOUF P., 1982, *L'insécurité sociale : paupérisation et solidarité*, Paris, Les Editions ouvrières.
- MENDRAS H., STANKIEWICZ F., 1986, «Diversités locales de l'économie non-comptabilisée» in *L'esprit des lieux*, Paris, CNRS.
- MILANO S., 1988, *La pauvreté absolue*, Paris, Hachette.
- OHEIX G., 1981, *Contre la pauvreté et la précarité*, ministère de la Solidarité nationale.
- PAUGAM S., 1988, *La disqualification sociale. Statuts, identités et rapports sociaux des populations en situation de précarité économique et sociale*, Paris, Thèse soutenue à l'EHESS.
- PETONNET C., 1975, *On est tous dans le brouillard*, Paris, Galilée.
- PITROU A., 1978, *Vivre sans famille. Les solidarités familiales dans le monde d'aujourd'hui*, Paris, Privat.
- ROWNTREE B. -S., 1901, *Poverty : a study of town life*, Londres, Mac Millan.
- SAHLINS M., 1976, *Age de pierre, âge d'abondance. L'économie des sociétés primitives*, Paris, Gallimard.
- SALAI R., 1980, «Le chômage, un phénomène de file d'attente», *Economie et statistique*, n° 123, juillet.
- SCHNAPPER D., 1989, «Rapport à l'emploi, protection sociale et statuts sociaux», *Revue française de sociologie*, n° 3.
- SECOURS CATHOLIQUE, 1988, *Et les pauvres, Monsieur le Président ?*, Paris, Secours catholique.
- SIMMEL G., 1971, «The Poor» in LEVINE D.N., *Georg Simmel : on Individuality and Social Forms*, Chicago, The University of Chicago Press.
- STANKIEWICZ F., 1984, *Economie du chômage et de l'emploi*, Paris, Cujas.
- STOLERU L., 1974, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Paris, Flammarion.
- VILLENEUVE A., 1984, «Construire un indicateur de précarité», *Economie et statistique*, n° 168, juillet-août.