

« Mesure et Démesure de la pauvreté en France : Qui sont les pauvres ? Quelles politiques contre la pauvreté »

Claire SCOTTON

Thomas VILLEMONTAIX

Mathilde GAINI

12 octobre 2005

Table des matières

| | | |
|------------|--|-----------|
| I | Les mesures de la pauvreté | 2 |
| 1 | LA PAUVRETE, UN MOT DE TROP ? | 2 |
| A | L'épreuve de la quantification | 2 |
| B | Une approche sociologique de la pauvreté | 5 |
| C | La pauvreté en France, évolutions et situation actuelle | 6 |
| II | Les représentations de la pauvreté | 8 |
| 2 | Les représentations collectives de la pauvreté - la figure du pauvre dans l'opinion | 8 |
| A | l'impossible regard sur le pauvre | 8 |
| B | L'appréhension du phénomène dans «l'opinion» | 9 |
| C | Les représentations de la pauvreté dans la presse écrite | 11 |
| 3 | Les représentations de la pauvreté dans la sphère politique et administrative | 12 |
| A | Ni marginaux, ni exclus, les pauvres entre discours de la responsabilité et discours de la victimisation | 12 |
| B | Les pauvres et la lutte contre la pauvreté : un enjeu électoral ? | 14 |
| III | Les politiques publiques | 14 |
| 4 | Assistance publique et sécurité sociale : la construction de l'Etat social | 15 |
| 5 | De la responsabilité du pauvre et de sa famille | 16 |
| 6 | Les fondements de l'assistance : préservation de la paix sociale ou solidarité ? | 16 |
| 7 | La lutte contre la pauvreté : complémentarité des politiques sociales et de la politique de l'emploi | 17 |
| 8 | Lutte contre la pauvreté et aide au développement | 21 |

Première partie

Les mesures de la pauvreté

1 LA PAUVRETE, UN MOT DE TROP ?

Lorsque l'on jette un regard sur la situation que connaissent les pays les plus pauvres du monde – et notamment de nombreux pays du continent africain –, il semble impossible de ne pas voir en retour dans la situation de la France celle d'un pays plutôt privilégié. Avec la période des Trente Glorieuses, la population française a en effet obtenu une forte élévation générale de son niveau de vie, transformant la réalité quotidienne de chacun.

De là, pour certains, la nécessité de repenser complètement les phénomènes de pauvreté. Une fois mises à l'écart certaines figures extrêmes aujourd'hui marginales – tels les « SDF » –, peut-on encore vraiment parler de pauvreté en France ? Ne faut-il pas considérer que la pauvreté monétaire a fortement reculé dans notre pays, que la plupart des français sont dans la possibilité de satisfaire leurs besoins les plus élémentaires, et que d'autres formes de pauvreté doivent passer aujourd'hui au premier plan dans la réflexion, comme par exemple la pauvreté culturelle ? La pauvreté est-elle un mot de trop, qui n'apporte plus rien par rapport à un débat qui devrait être centré plutôt sur la question des inégalités ?

Pour éviter de se lancer dans un débat complètement stérile, il faut commencer par chercher à comprendre ce que l'on désigne aujourd'hui par le qualificatif « pauvre », en étudiant les différentes approches visant à quantifier la population touchée par la pauvreté.

A L'épreuve de la quantification

Traditionnellement, on distingue trois types d'approches pour quantifier les phénomènes de pauvreté :

a l'approche monétaire

C'est celle généralement retenue pour construire les statistiques de pauvreté, et donc celle qui est la source de la plupart des discours sur ce thème. Même si nous en soulignerons les limites, il est particulièrement important de la connaître.

Elle se scinde elle-même en deux types de méthode d'appréhension de la pauvreté monétaire.

- la pauvreté absolue

La première, l'appréhension par la pauvreté absolue, consiste à chiffrer ce qui, dans une société donnée, est considéré comme le minimum vital. Aux Etats-Unis, où cette approche est encore en vigueur, l'administration calcule ainsi chaque année le coût minimum d'un panier de biens alimentaires nécessaires pour assurer une alimentation suffisante et équilibrée à des familles de tailles et

de composition données. Ce calcul, rapporté aux revenus des ménages, permet de cibler la part de ménages pauvres dans la population globale, et conditionne par la suite l'accès à diverses aides.

- la pauvreté relative

C'est la seconde approche, l'appréhension par la pauvreté relative, qui a été retenue en Europe. Il s'agit là pour le statisticien de **construire un seuil à partir d'une variable** (le revenu médian ou le revenu moyen en général), et de délimiter avec ce seuil une population considérée comme pauvre.

Bien entendu, la question « au dessous de quel seuil est-on pauvre en France ? » ne peut que plonger le statisticien dans l'embarras, car elle le pousse à définir une limite qui est fondamentalement normative, un seuil aux enjeux sociaux et politiques très réels. Ce choix, nécessairement conventionnel, doit donc sans doute relever plutôt du débat public.

Traditionnellement, en France, la barre retenue est celle de la moitié du revenu médian (le revenu médian étant le revenu qui sépare la population française en deux moitiés égales).

Il est clair que ce choix laisse place à une grande part d'arbitraire. Outre que le passage d'une échelle à l'autre a de fortes incidences sur le nombre et les caractéristiques des ménages considérés comme pauvres - d'autant qu'il existe une forte concentration de ménages autour du seuil de pauvreté actuellement retenu et donc que tout changement d'échelle entraîne de forts changements dans les chiffres -, il convient de souligner que le choix qui est fait repose toujours sur des hypothèses impossibles à vérifier et qui reflètent avant tout l'a priori du statisticien. Les notions de besoin et de bien-être, indispensable à la mise en place du seuil si l'on cherche à échapper à l'arbitraire, sont toujours relatives.

Méthodologiquement, le fait que l'unité de base retenue pour les statistiques soit le ménage et non l'individu n'est pas anodin. Très logiquement, le niveau de vie d'une personne ne dépend en effet pas seulement de ce qu'elle gagne, mais aussi du nombre de personnes avec qui elle vit et de leurs revenus.

Pour produire leurs données, les statisticiens considèrent donc chaque ménage isolément, et calculent son **revenu par unité de consommation**. Pendant de nombreuses années, l'INSEE a retenu l'échelle dite d'Oxford, qui consiste à attribuer au premier adulte du ménage une unité de consommation, aux autres adultes 0,7 unités de consommation, et enfin 0,5 unités de consommation aux enfants de moins de 14 ans.

On se demande aujourd'hui si cette échelle est toujours adaptée à la structure de la consommation. L'habitation étant devenue progressivement le principal poste de consommation, certains considèrent que l'échelle d'Oxford sous-estime les économies d'échelles réalisées par le ménage, et donc que les coefficients devraient être revus à la baisse.

Pour les statisticiens finalement, **est donc pauvre tout ménage dont le revenu total par unité de consommation est inférieur à 50% du revenu médian de la population française.**

L'indicateur que constitue un tel seuil de pauvreté est en général complété par deux autres indicateurs :

-D'une part **l'intensité de la pauvreté**, c'est-à-dire l'écart entre le revenu moyen des pauvres et le seuil de pauvreté. Car si ceux qui sont en dessous de ce seuil n'en sont séparés que par 10 euros par mois en moyenne, cela renvoie à une réalité toute autre que celle qui existerait si l'écart moyen était de 100 euros.

-D'autre part, on cherche en général à prendre en considération la **persistance de la pauvreté**. Est-elle un simple accident de parcours? Ou plutôt un état dans lequel on s'enfonce de manière inéluctable, un état fondamentalement persistant? Les réponses à ces questions passent par l'étude de la mobilité à l'entrée et à la sortie de la catégorie « pauvre ».

Il faut souligner enfin que les deux approches, en terme de pauvreté absolue comme en terme de pauvreté relative, convergent vers l'idée que dans l'ordre des ressources, la pauvreté a tout de même toujours une dimension relative. Car, de manière assez évidente, un seuil de pauvreté monétaire tout comme un panier de biens jugés élémentaires dépendent toujours des conditions de vie qui prévalent à un moment donné dans une société ou un espace donné.

En France, une des principales sources statistiques pour les chiffres de la pauvreté est l'**enquête sur les revenus fiscaux**. Elle est désormais effectuée tous les ans par l'INSEE, mais ses résultats sont publiés avec quatre ans de décalage.

Cette enquête présente certaines limites :

- D'une part, elle ne prend pas en considération les transferts intrafamiliaux, et pour cette raison **on préfère en général ne pas inclure les populations étudiantes** dans les chiffres de la pauvreté, leur situation de pauvreté étant généralement temporaire, et s'assimilant d'avantage à une situation d'investissement financé par une épargne forcée.

-D'autre part, elle sous-estime semble t-il le taux de pauvreté, car les ménages qui ne déposent pas de déclaration (environ 2% des ménages d'après les estimations) ne sont pas pris en compte, et ces ménages sont en général les plus pauvres. Ce fait souligne **la difficulté qui existe lorsqu'il s'agit de construire des chiffres sur les plus pauvres d'entre les pauvres**. Les incertitudes sont encore plus fortes quand il s'agit de répondre à la question : combien y a-t-il de « SDF », ou plus généralement de personnes sans domicile en France? Les écarts vont couramment de 1 à 5, les estimations extrêmes, respectivement de l'ordre de 100000 et de 500000 personnes, étant également fantaisistes.

b Les deux formes d'approches alternatives

Elles visent à pallier à certaines limites de l'approche monétaire, sans toutefois pouvoir réellement prétendre la remplacer.

-l'approche subjective

Elle entend contourner le type de problèmes de fixation de normes que pose l'approche monétaire. Pour cela, elle se réfère non plus au jugement de l'expert, mais à l'opinion de la personne enquêtée sur sa propre situation financière et son bien-être, avec des questions telles que « parvenez-vous à joindre les deux bouts? », ou encore « de quel revenu minimal un ménage comme le vôtre doit-il disposer pour pouvoir simplement subvenir à ses besoins? ». Ces questions servent alors de référence pour définir un seuil dit subjectif de pauvreté.

- l'approche en terme de conditions de vie.

Elle met en avant l'idée que ce n'est pas le manque de tel ou tel bien élémentaire qui permet de définir la catégorie des pauvres, mais le cumul de handicaps, tels que par exemple l'absence de bien-être matériel, mais aussi et surtout d'autres formes de handicaps, tels que l'absence de possibilités de participation à la vie sociale, ou encore l'absence d'activités familiales. Il s'agit pour résumer de

sélectionner une série de critères, et de définir la pauvreté à partir du cumul d'un certain nombre de ces critères. Cette approche permet de réintroduire dans l'analyse la spécificité de certains contextes, et de prendre la mesure de la distance qui sépare, à revenu égal, d'une part un individu vivant dans un village ou une banlieue où les solidarités locales sont restées fortes, et d'autre part un individu vivant dans ce qu'on désigne communément aujourd'hui par le terme « banlieue à problème ».

La fragilité de l'approche repose sur les difficultés qui surgissent lorsqu'il s'agit de définir de façon totalement objective les indicateurs retenus pour chacun des différents critères.

Certains auteurs ont tenté de comparer ces différents types de mesure de la pauvreté, en construisant trois échelles pour classer les ménages français selon les trois approches précédentes. Après avoir isolé la même proportion (10%) de ménages « pauvres » à partir de chacune des trois échelles, ils ont constaté que le recouvrement n'était que partiel : seuls 2% de la population présentaient les trois aspects simultanément.

Un tel constat ne peut que nous conduire à souligner l'hétérogénéité des formes de la pauvreté et des vécus des personnes classées comme pauvres ou se désignant comme telles ; hétérogénéité forcément problématique pour l'étude du phénomène aujourd'hui.

B Une approche sociologique de la pauvreté

Si la définition monétaire de la pauvreté est celle qui est généralement retenue par les statisticiens, elle est indéniablement contestée. Comme le révèle par exemple l'approche par les conditions de vie, la pauvreté n'est pas uniquement monétaire. Si pour son étude, le statisticien part d'un postulat, en énonçant qu'être pauvre, c'est d'abord disposer d'un revenu insuffisant (revenu qu'il cherche ensuite à définir), il faut souligner qu'on peut souffrir également d'isolement (pauvreté relationnelle), d'une absence de formation (pauvreté culturelle), de conditions de vie difficiles (pauvreté d'existence). Si on peut rétorquer que la plupart du temps ces manques sont corrélés à la pauvreté monétaire, il faut cependant souligner que, par exemple, passer de la notion de manque d'argent ou de biens à la notion d'absence de pouvoir - ou d'impossibilité d'en acquérir - sur l'ensemble de la société constitue en soi une étape considérable dans la réflexion.

Ces réserves ne signifient pas qu'il faut se priver de ces indicateurs statistiques de la pauvreté. Mais si cette quantification constitue dans le sens commun un préalable à la réflexion, elles ne suffisent pas à construire une définition scientifique de la pauvreté, et la recherche de critères permettant de définir ce qui fait la substance de la pauvreté est indéniablement vouée à l'échec. L'approche substantialiste de la pauvreté constitue ainsi pour le sociologue un véritable obstacle épistémologique, qui peut le détourner d'une question fondamentale : quel peut être le sens de la pauvreté ?

Face à la question de la pauvreté, les sociologues ont en effet cherché à développer une approche originale, en posant les questions suivantes : qu'est ce qui fait qu'un pauvre dans une société donnée est pauvre et rien que pauvre ? Qu'est ce qui constitue le statut social du pauvre ? A partir de quel critère essentiel une personne devient-elle pauvre aux yeux de tous ?

Il revient à Georg Simmel, sociologue allemand, d'avoir apporté un premier élément de réponse, en affirmant que c'est **l'assistance qu'une personne reçoit publiquement de la collectivité qui détermine son statut de pauvre.**

Selon Simmel « *Le fait que quelqu'un soit pauvre ne signifie pas encore qu'il appartienne à la catégorie des « pauvres ». Il peut être un pauvre commerçant, un pauvre artiste, ou un pauvre employé,*

mais il reste situé dans une catégorie définie par une activité spécifique et une position (...) C'est à partir du moment où ils sont assistés, peut être même lorsque leur situation pourrait normalement donner droit à l'assistance même si elle n'a pas encore été octroyée, qu'ils deviennent partie d'un groupe caractérisé par la pauvreté. Ce groupe ne reste pas unifié par l'interaction entre ses membres, mais par l'attitude collective que la société comme totalité adopte à son égard (...) Les pauvres en tant que catégorie sociale ne sont pas ceux qui souffrent de manques ou de privations spécifiques mais ceux qui reçoivent assistance ou devraient la recevoir selon les normes sociales » (Les pauvres, 1907, éd. Française Puf Quadrige, 1998).

Etre assisté constitue ainsi le critère d'appartenance sociale à une strate spécifique de la population, puisque c'est recevoir sans pouvoir s'inscrire, au moins à court terme, dans une relation de complémentarité et de réciprocité vis-à-vis des autres membres de la société. Le pauvre, bénéficiaire de secours qui lui sont spécialement destinés, doit ainsi accepter de vivre avec l'image négative que lui renvoie la société, celle de n'être plus utile.

Là est le postulat de l'analyse sociologique de la pauvreté : chaque société définit et donne un statut social distinct à ses pauvres en les désignant comme ceux à qui elle doit de l'aide (sans toutefois forcément leur donner). Pour la sociologie, l'objet d'étude par excellence n'est donc pas la pauvreté, ni les pauvres en tant que tel, comme réalité sociale substantialisée, mais la relation d'assistance entre eux et la société dont ils font partie.

Si une telle approche est importante, dans le sens où elle permet de prendre la mesure de l'arbitraire de toute quantification et de tout critère normatif sélectionnant une population pauvre, c'est cependant une approche essentiellement descriptive, qui permet de construire un objet d'étude, et non de mettre en place des politiques publiques.

C La pauvreté en France, évolutions et situation actuelle

Revenons donc à l'appréhension statistique de la pauvreté, et dressons un panorama de l'évolution de la pauvreté en France.

L'enquête sur les revenus fiscaux en France permet de remonter jusque dans les années 1970.

Cette année là, en 1970 donc, sur 16,2 millions de ménages, 2,5 étaient en dessous du seuil de pauvreté, soit 15,7%.

Un peu plus d'un quart de siècle plus tard, en 1997, 1,6 millions étaient en dessous de ce seuil sur 23,4 millions de ménages, soit 6,9% des ménages français.

Sur la période, on assiste ainsi à une forte baisse du nombre de ménages français situés sous le seuil de pauvreté.

L'évolution, qui n'est pas homogène sur la période, dépend principalement de la conjoncture économique et des politiques publiques entreprises.

- de 1970 à 1984

On assiste sur cette période à une forte décade du nombre de ménages situés sous le seuil de pauvreté. Cette décade a pour principale explication la hausse du minimum vieillesse. Très forte en 1981 et 1982, elle fait passer au dessus du seuil de pauvreté de nombreux ménages dont la personne de référence est une personne âgée.

- de 1984 à 1997

En 1984, un peu moins de 10% des ménages français rentrent encore dans la catégorie pauvre, et la proportion est à peine inférieure si on la calcule sur des individus. Ce taux de pauvreté reste sensiblement le même jusqu'en 1997, mais sous cette apparente stabilité se cachent de profonds bouleversements en terme de composition. Du côté des personnes âgées, l'évolution se poursuit. Les retraités constituaient 30% des ménages pauvres en 1984, ils n'en représentent plus que 20% en 1994. De nouveaux retraités bénéficiant de droits à la retraite plus importants succèdent aux générations plus anciennes, dont les droits à la retraite étaient plus faibles et qui étaient plus souvent bénéficiaires du minimum vieillesse. La population des agriculteurs, pour sa part, a vu le départ à la retraite de petits exploitants et l'agrandissement des exploitations qui subsistaient, la part d'agriculteurs dans la population pauvre diminue ainsi également fortement. A l'inverse, les ouvriers (et d'abord non qualifiés) et les employés, victimes de la conjoncture économique et de la hausse du chômage, prennent une place de plus en plus importante dans la population pauvre.

-Depuis 1997

La convergence des indicateurs permet de penser qu'après cette période de pause entre 1990 et 1997, le mouvement de réduction de la pauvreté relative a repris, à faible allure cependant.

D'où vient alors que la majorité des gens ont le sentiment contraire? Trois raisons peuvent être avancées :

-D'abord, le nombre de ménages concernés par la pauvreté (et non plus la proportion de ménages) n'a presque pas diminué depuis une quinzaine d'années : 1,44 million de ménages en 1984, 1,67 en 1996, 1,61 en 1997. Il semble donc y avoir comme un « kyste » de la pauvreté, qui ne parvient pas à se résorber, malgré la richesse croissante de la société.

-Ensuite, à partir des années 1990, le nombre de personnes relevant du RMI n'a cessé d'augmenter : 400000 allocataires en 1990, 800000 en 1994, 950000 en 1997. Cette spectaculaire explosion est principalement due au durcissement du chômage, dès 1992, alors même que se multipliaient les emplois temporaires : au terme de ces derniers, beaucoup de personnes se sont retrouvées avec des durées de cotisation insuffisantes pour prétendre à une indemnisation de chômage, et sont alors devenues allocataires du RMI.

Dans ces conditions, comment croire que la pauvreté reculait, alors que, visiblement, tous les indicateurs de précarité et de détresse financière grimpaient? Ce, d'autant plus que les évolutions en terme de nombre d'allocataires du RMI se sont trouvées lissées par la possibilité offerte dès 1999 à ceux qui parviennent à retrouver du travail de sortir progressivement du dispositif. Ces derniers peuvent en effet désormais cumuler pendant quelque temps leur nouveau revenu d'activité et une fraction de RMI.

-Enfin, troisième et dernière raison à cette impression de persistance de la pauvreté; elle a changé de visage, et a acquis par ce biais une visibilité accrue. La pauvreté concerne ainsi de moins en moins les ménages de personnes âgées, grâce à l'accroissement de la proportion de retraités qui arrivent à l'âge de la retraite avec des droits à pension supérieurs au minimum vieillesse.

Elle touche en revanche de plus en plus des ménages jeunes, en raison des difficultés persistantes d'insertion des jeunes - notamment ceux n'ayant aucun diplôme - sur un marché du travail dégradé. S'ajoutent à ces faits pour les salariés une multiplication des temps partiels contraints, payés souvent un demi-Smic (soit 451 euros par mois en 2002, moins que le seuil de pauvreté) et des emplois temporaires (CDD ou Intérim). Résultat : une proportion élevée de salariés navigue perpétuellement entre emploi et chômage. La fréquence des situations où la faiblesse des ressources est liée aux difficultés sur le marché du travail a ainsi fortement augmenté, qu'il s'agisse de chômage ou de sous-emploi.

En 1997, 1,7 millions de personnes, bien qu'actives au moins 6 mois dans l'année, ont ainsi gagné moins que le seuil de pauvreté. Ce monde de la pauvreté laborieuse, que l'on croyait réservé aux Etats-Unis et à leur marché du travail libéralisé, est devenu une réalité massive chez nous aussi. La pauvreté, autrefois réservée plutôt à des groupes sociaux particuliers (les personnes âgées par exemple), devient un risque tangible qui peut concerner un jour ou l'autre n'importe quel salarié du fait de la multiplication des licenciements, entraînant un climat d'inquiétude grandissante.

- la pauvreté aujourd'hui :

En France, en 2002, pour une personne seule, le seuil de pauvreté s'élevait à 627 euros par mois. Le taux de pauvreté s'élevait lui à 6%, ce qui représente 1600000 ménages, soit 3500000 personnes.

Ce panorama général doit être complété par des éléments descriptifs sur la dynamique de la pauvreté sur la période. Il faut en effet souligner qu'on constate en France une mobilité importante en entrée comme en sortie de pauvreté, avec 1/3 de la population pauvre qui change en moyenne sur deux années consécutives. Ce tiers de population gravite autour d'un noyau dur de 40% de la population pauvre, qui lui persiste au fil des ans, et qui regroupe essentiellement des personnes âgées de 35 à 55 ans, période de la vie où les situations de pauvreté ont plus souvent tendance à se figer.

Deuxième partie

Les représentations de la pauvreté

2 Les représentations collectives de la pauvreté - la figure du pauvre dans l'opinion

A l'impossible regard sur le pauvre

«Mais la femme, la femme : elle était tout entière tombée en elle-même, en avant, dans ses mains. C'était à l'angle de la rue Notre-Dame des Champs. Dès que je la vis, je me mis à marcher doucement. Quand des pauvres gens réfléchissent, on ne doit pas les déranger. Peut-être finiront-ils encore par trouver ce qu'ils cherchent. (...) La femme s'effraya, s'arracha d'elle-même. Trop vite, trop violemment, de sorte que son visage resta entre ses deux mains. Je pouvais l'y voir, y voir sa forme creuse. Cela me coûta un effort inouï de rester à ces mains, de ne pas regarder ce qui s'en était dépouillé. Je frémissais de voir aussi un visage vu du dedans, mais j'avais encore bien plus peur de la tête nue, écorchée, sans visage.»¹

Au-delà des chiffres mesurant la pauvreté, en fonction de différents critères, comment sont représentés les hommes et les femmes qui correspondent à de tels critères, dans la sphère collective? Comment dépasser la neutralisation économique de la dimension d'hétérogénéité du pauvre qui découle de ces mesures?

¹R. M. Rilke, Les Cahiers de Malte Laurids Brigge, Paris, Ed. du Seuil, 1966. p.14.

Le pauvre semble vivre dans la non-représentation sociale⁶⁵² ². Il habite un espace absent (et il le sait), hors de toute figuration sociale. Malgré l'hétérogénéité des situations de pauvreté, c'est peut-être dans cette défiguration que réside le point commun à ceux qui sont sans ressources, aux fragiles, aux malades, aux sans-travail, aux pauvres au sens large. Une des expressions de la défiguration du pauvre est son absence et sa dénégation sous les traits du «dépendant». La question de la citoyenneté du pauvre devient dès lors problématique, comme le montre SIMMEL : le rapport droit-obligation est totalement absorbé par le sentiment de celui qui donne. Le droit du donneur fait disparaître le sujet qui reçoit. Par ailleurs, étudier la pauvreté n'est pas nécessairement une solution satisfaisante pour redonner une figure au pauvre. Par exemple, l'historien risque de figurer le pauvre en ne le voyant qu'à travers des gestes «grossiers», ses manques, son peu de propreté, sans prêter plus d'attention à son désir de bonheur, sans en faire une action vers le devenir. Le vocabulaire utilisé enferme les pauvres sans une sphère imprécise nommée par son symptôme (l'alcoolisme, la saleté...), et non par un désir.

Cette défiguration est aussi ressentie par les intéressés eux-mêmes, qui contribuent à la construction de cette identité négative en renforçant les traits dévalorisants. Serge PAUGAM constate ainsi que tout se passe comme si les habitants de quartiers HLM voulaient «offrir au regard public l'image de la pourriture de leur cité, une pourriture qui leur colle à la peau et à laquelle ils s'identifient». Cette identité négative naît non seulement de la concentration spatiale de ménages défavorisés, mais aussi du manque de réaction collective à la stigmatisation. La coexistence de groupes hétérogènes, la faiblesse des liens sociaux entre ces groupes expliquent l'absence du sentiment d'appartenir à un groupe social ayant une communauté de destin.

Serge Paugam rapporte ainsi les paroles d'un allocataire du RMI de 41 ans, ayant travaillé dans une usine pendant 20 ans : «On est au bout de l'échelle, hein. Je ne sais pas si y a encore une catégorie pour nous définir.(...) On n'est pas des chômeurs, on n'est pas des ouvriers, on n'est rien, on n'existe pas ! On est des mendigots de la société, c'est tout ce qu'on est. On n'est rien !»

B L'appréhension du phénomène dans «l'opinion»

Depuis le XVI^{ème} siècle selon André Gueslin, il y a eu dans les sociétés une ambivalence à l'égard du pauvre : pauvres irresponsables/indésirables et compassion envers les malchanceux. Il y aurait les « bons » pauvres et les « mauvais » pauvres.

S. Paugam explique qu'il existe dans cette représentation du pauvre un effet lié à la spécificité nationale et un effet lié à la variation du marché de l'emploi. Lorsque la situation économique se dégrade, une quantité plus importante de personnes ont des difficultés pour trouver un emploi, ce qui fait pencher les représentations sociales vers une pauvreté malchance/ indépendante de la bonne volonté du pauvre. Au contraire dans une situation de plein-emploi être pauvre est plus souvent analysé comme la conséquence d'une inadaptation de la personne. D'autre part, il existe aussi un effet pays. Ainsi aux Etats-Unis et en Grande Bretagne, la réaction face à la pauvreté croissante a plutôt été une limitation des aides et une incitation des pauvres à se prendre en charge. Par exemple, l'Aid to Families with Dependant Children est une aide financière liée à une obligation de travail ou de participation à des programmes menant à l'emploi. En Europe continentale, on a plutôt constaté une multiplication des cibles de l'intervention sociale et des actions d'insertion et d'accompagnement social.

²cf introduction de Sans visages. L'impossible regard sur le pauvre, A. Farge, J-F. Laé, P. Cingolani, F. Magloire, Bayard, 2004.

Durant les Trente glorieuses, la prospérité économique laisse croire que le phénomène de pauvreté est amené à disparaître. Malgré la persistance de la pauvreté des personnes âgées, dans les années 60 apparaît alors une nouvelle représentation collective de la pauvreté : une pauvreté invisible. Seuls quelques bénévoles s'inquiètent du « quart-monde » qui ne parvient pas à s'extraire d'une pauvreté héritée et transmise générations après générations. Labbens élabore à ce sujet une thèse de la reproduction des inégalités. Le terme d' « exclusion » apparaît à ce moment là comme le révèle le titre du livre *L'exclusion sociale*, publié dans la mouvance d'ATD Quart Monde et qui désigne les exclus du monde prospère, relégués dans des cités d'urgence desquelles ils ne sont jamais partis et qui, isolés, sont victimes de préjugés. Colette Pétonnet (*On est tous dans le brouillard. Ethnologie des banlieues*, Paris, Galilée, 1979) souligne que l' « opinion publique qualifiait les gens en question de marginaux, asociaux, inadaptés, handicapés sociaux », vocabulaire employé par les travailleurs sociaux et dans les hautes sphères de l'État, tel le livre *Les exclus* de Lenoir en 1974 qui tourne autour de la notion d'inadaptation sociale. En raison de la prospérité on ne comprenait pas pourquoi certains ne parvenaient pas à profiter de la croissance, à moins d'être des fainéants/paresseux/déficients. Le terme d' « exclusion » n'a cependant qu'un succès relatif à cette époque, l'assistance ne concernant que des poches résiduelles de pauvreté.

Serge Paugam qualifie cette forme de pauvreté de pauvreté marginale ; ces pauvres sont dans une situation qui dérange car ce sont les « ratés du système » et l'aide sociale est là pour encadrer cette population qui a du mal à s'intégrer afin de maintenir le statu quo et la paix sociale.

A partir des années 70, avec l'apparition du chômage de masse notamment, les représentations de la pauvreté évoluent, car elle ne concerne plus les mêmes catégories de personnes. Comme le statut social repose majoritairement sur la participation à l'activité économique, le chômage est vécu comme un déclassement, est lié à une dégradation du niveau de vie, à un relâchement des liens sociaux et engendre donc un processus de disqualification sociale. C'est alors l'apparition de la pauvreté disqualifiante selon S. PAUGAM. La figure dominante est celle de la chute et l'angoisse collective de vivre cette chute a donné au débat sur l'exclusion sociale dans les années 1990 une très grande importance en France comparativement aux autres pays européens (selon un sondage conduit tout le long des années 1990 en France plus de 50% des interrogés déclaraient avoir peur de devenir un jour exclu, les femmes plus que les hommes).

Selon l'Observatoire national de la pauvreté, dans son rapport publié en 2004, les Français se montrent pourtant de plus en plus sévères au sujet des personnes défavorisées. Depuis 2000, les personnes qui considèrent que « le Rmi risque d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas chercher de travail » sont devenues majoritaires. De même, en 2002, 56% des personnes interrogées estimaient que la pauvreté et l'exclusion s'expliquaient par le fait de ne pas vouloir travailler (elles étaient 47% deux ans auparavant). L'amélioration de la conjoncture a pu contribuer à cette évolution, mais le mécanisme inverse n'a pas fonctionné : depuis que le chômage augmente, les jugements sévères sur les pauvres ne refluent pas.

La divergence d'opinion sur les causes de la pauvreté dépend toutefois fortement de la proximité et de la connaissance vécue des personnes interrogées. Celles qui n'ont pas vécu ces situations difficiles ont un jugement sévère, notamment par rapport à la « volonté de ne pas travailler », particulièrement lorsque le marché du travail s'améliore. Pour les personnes déclarant être au chômage indemnisé ou allocataire du Rmi, c'est surtout le manque de travail qui explique la pauvreté et l'exclusion. Cependant, la figure du chômeur, du « travailleur pauvre » et du travailleur précaire, qui apparaît dans les médias plus massivement à la fin des années 90, n'est pas vraiment identifiée. On retrouve plutôt les figures dominantes de la pauvreté habituellement véhiculées par la presse, telles les personnes sans domicile fixe, sans logis, ou mal logées. Il y a donc un certain décalage entre les perceptions qui

se dégagent des enquêtes auprès de la population, et les représentations données par les media.

Les représentations collectives peuvent d'ailleurs s'autonomiser de manière assez surprenante, donnant lieu à des décalages importants entre les discours et les données empiriques. Le cas de l'Allemagne, étudié par Franz *Schultheiss*, en est une illustration prototypique³. L'idée d'un dépassement définitif du phénomène de la pauvreté par le «miracle allemand» a fait florès. Il est vrai que la mise en place précoce d'une aide publique «sur mesure», d'un revenu minimal individualisé dès 1960, a permis de mieux maîtriser le phénomène. Mais celui-ci est vite devenu l'enjeu d'une euphémisation, voire d'un refoulement collectif.

Il est aussi intéressant de noter que cette euphémisation est redoublée par des chiffres faussés : il existe une pauvreté honteuse, cachée d'une population d'ayants droits potentiels qui ignorent leurs droits ou renoncent à les faire valoir. Les personnes âgées surtout craignent l'effet stigmatisant de ce type de soutien public, représenté par l'Allemand «moyen» comme une sorte d'assistance et non comme un droit fondamental attaché à un principe universel de citoyenneté sociale. Les pauvres eux-mêmes contribuent ainsi à rendre leur état social de plus en plus invisible en cachant leur misère, contribuant par là à la tendance générale à une négation de l'existence de la pauvreté déjà soulignée par SIMMEL.

C Les représentations de la pauvreté dans la presse écrite

La manière dont la presse rend compte de la pauvreté n'est pas sans incidence sur l'opinion publique⁴. Il est donc très significatif que ce sujet rencontre des difficultés à accéder au statut d'information. Le statut ambigu d'une question qui oscille entre le fait divers et le débat d'idée se retrouve dans la manière dont l'information est traitée. La pauvreté semble à chaque fois conquérir sa place de sujet digne d'intérêt, comme si elle ne relevait pas de plein droit du politique. Le sujet se hausse d'ailleurs rarement à la dignité de l'éditorial. Son traitement oscille plutôt entre commentaires de sources externes et récit personnalisés de parcours de pauvres, où l'empathie est très présente. L'imaginaire de la chute structure tous les récits. Cette «narrativisation» de la pauvreté fait apparaître celle-ci comme un destin subi. De plus, le portrait est construit de l'extérieur. Ainsi, les pauvres sont doublement dépossédés d'eux-mêmes : par la pauvreté elle-même, et par le discours que l'on tient sur eux, les «savoirs» dont ils sont l'objet. La posture misérabiliste s'avère ainsi souvent le pendant exact de l'interventionnisme normatif.

L'analyse des articles et des mots pour dire la pauvreté est aussi révélatrice de l'embarras lié à l'image négative que renvoie le malheur des pauvres à la société. L'utilisation du sigle «Sdf» est souvent associée à des connotations en termes de criminalité, tandis que l'usage du terme «sans abri» apparaît dans un contexte de compassion. Les termes de «sans logis», «sans domicile», sont mobilisés dans des contextes argumentatifs, au sein d'un débat sur l'efficacité des politiques de logements par exemple. Ainsi, une même réalité suscite des interprétations différentes, et est l'objet d'une construction de représentations diverses.

Il est intéressant de noter que le thème de la pauvreté n'est qu'exceptionnellement lié à celui des inégalités, comme s'ils s'agissaient de deux référentiels qui s'excluaient l'un l'autre. Cette distinction est déjà produite au sein des politiques publiques.

³F. Schultheiss, « L'Etat et la société civile face à la pauvreté en Allemagne », in *L'exclusion, l'état des savoirs*, S. Paugam (dir.), La Découverte, 1996. p 428-437.

⁴M. Autès, « les représentations de la pauvreté dans la presse écrite », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, la Documentation française, 2001-2002.

De plus, si la distinction entre bons et mauvais pauvres est abolie, elle revient à travers les parallèles qui s'installent dans les portraits et les récits croisés des militants associatifs et de leurs protégés. Une normalisation discrète s'installe entre la vie de ces héros, et la fragilité morale des petits, entre le récit de vie transparent de ceux qui sont la cause de leurs actes, et le récit fragmenté de ceux pour qui le hasard, le fortuit, donc l'inquiétant, tiennent une place de premier rang.

Le vocabulaire de l'assistance et de la charité, dévalorisé, est parallèlement remplacé par une nouvelle doxa, où les termes d'insertion, d'accompagnement, de suivi (en référence au milieu médical) s'imposent. L'assistance est en effet perçue comme s'opposant à l'autonomisation de la personne.

Il faut souligner pour finir que le traitement du thème de la pauvreté dépend aussi largement de la conjoncture économique du moment.

Cette analyse permet de montrer que le cognitif et le normatif entretiennent des rapports subtils qui transparaissent dans des polémiques fondamentales quant au sens de ce que représente la pauvreté dans la société et des mesures politiques qu'il convient de prendre pour la contenir. Dans ces débats, la presse joue un rôle important pour construire l'objet pauvreté, la figure du pauvre étant alors bien souvent celle d'un être amoindri, plus que celle d'un alter ego.

3 Les représentations de la pauvreté dans la sphère politique et administrative

A Ni marginaux, ni exclus, les pauvres entre discours de la responsabilité et discours de la victimisation

Les politiques de prévention et de lutte contre la pauvreté mobilisent des cadres de référence qui influencent leur perception des phénomènes et des actions qu'elles préconisent.⁵ L'analyse de ces représentations constitue donc un aspect important de leur compréhension. Elles traduisent une double dimension, cognitive et normative, la première dépendant de la proximité avec l'objet, du système de contraintes organisationnelles, des rôles sociaux occupés, la seconde renvoyant aux luttes sociales et politiques réelles qui structurent le champ politique. Mais il faut souligner que les représentations changent en fonction des circonstances et des contextes, notamment selon les conjonctures économiques qui influent sur le niveau de l'emploi.

La notion de pauvreté, telle qu'elle est construite dans le champ politique, renvoie davantage à la déprivation économique, à l'insuffisance du revenu. Elle se rattache à une problématique de la lecture sociale en termes d'inégalités, la pauvreté constituant le dernier échelon de cette stratification. Mais en même temps, elle s'en détache, marquant une rupture dans le continuum des inégalités. Le terme d'exclusion, qui désigne des situations exprimées comme des situations de rupture, radicalise cette vision. Il se réfère davantage à des explications politiques sur le fonctionnement de la société, tandis que la notion de pauvreté est située dans un référentiel économique et monétaire et incite à se centrer sur des explications portant sur la situation des individus sur le marché du travail. Pour lutter contre la pauvreté, le domaine de l'emploi sera donc la cible principale des interventions. L'exclusion, quant à elle, apparaît davantage liée à des mécanismes globaux, et mobilise des interventions axées sur le

⁵M. Autès, « les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans la sphère politique et administrative », in *Les Travaux...*, op.cit, p.85.

Droit et l'accès aux droits sociaux. Ainsi, pauvreté et travail, exclusion et droit semblent deux types de référentiels différents pour expliquer les stratégies politiques mobilisées.

Le débat sur la pauvreté s'organise autour des minima sociaux et du rapport au travail, l'argument classique de la «désincitation» au travail liée au montant des minima sociaux s'articulant à un débat de fond : celui sur la «fin du travail», en lien avec l'affaiblissement de la société salariale et des systèmes de protection qui la caractérisent. Dès la création du Rmi, en 1988, l'idée d'une prestation créant un droit au revenu, décroché de l'obligation de travailler, au-delà des distinctions traditionnelles liées à l'incapacité de travailler, ouvre des perspectives nouvelles au sein des politiques sociales. Les frontières entre les logiques d'assurance et les logiques d'assistance sont bousculées. Sur cette question, la référence au travail et la croyance des acteurs de la sphère politico-administrative à la possibilité du retour prochain à des situations de quasi plein emploi, constitue l'axe le plus important qui oriente l'action publique.

La limite d'âge (fixée à 25 ans) ouvrant droit au Rmi fait elle aussi l'objet d'après discussions : l'argument central consiste à refuser que l'autonomie des jeunes, ou leur «entrée dans la vie sociale», s'opère sous couvert d'une mesure d'assistance. Or, si le ressort essentiel du Rmi est l'insertion, si l'insertion est le contraire d'une mesure d'assistance et s'il faut refuser l'accès des jeunes au Rmi car celui-ci serait une mesure stigmatisante et assistancielle, cela signifie que certaines de ces affirmations posent problème, puisqu'elles sont contradictoires entre elles. Les composantes normatives des systèmes de représentation et de justification de l'action publique sont ici perceptibles.

D'une manière générale, les représentations de la pauvreté dans le champ politique sont évocatrices d'un ensemble de tensions, notamment entre une image de la pauvreté renvoyée aux parcours individuels des pauvres, et une autre, provenant du fonctionnement défaillant des institutions et de la société. Les publics visés sont ainsi tiraillés, dans les représentations, entre responsabilisation et victimisation.

Certains acteurs sociaux sont centrés sur les causalités individuelles : ces représentations «essentialistes» font appel à l'idée de «cumul des handicaps», évoquent soit la responsabilité des individus, soit la malchance. Le vocabulaire utilisé préfère souvent le terme de «famille» à celui d'individu. Plus exactement, ce sont les familles qui sont pauvres et les individus qui sont exclus.

D'autres privilégient les causalités liées au fonctionnement de la société et des institutions, tandis que certaines représentations se réfèrent davantage à des prises de position normatives. Ainsi, on voit apparaître un partage entre la pauvreté légitime et la pauvreté illégitime, celle qui nécessite une intervention publique par rapport à celle qui renvoie à la responsabilité des individus. Aux «irrécupérables» minoritaires, aux «cinq ou six pour cent qu'on ne mettra pas au travail, qui sont des gens en grande difficulté», s'oppose la grande majorité des pauvres, citoyens ordinaires, titulaires des minima sociaux ou salariés pauvres. Ceux-là, pour être les plus nombreux, sont pourtant les moins visibles et se retrouvent victimes de représentations déformées et stigmatisantes.

La question du regard porté sur le pauvre est importante dans la relation entretenue avec le travailleur social. En effet, le travailleur social a été accusé dans les années 1970 d'adopter un comportement ethnocentriste et moralisateur face aux pauvres, avec pour objectif d'éduquer ces «inadaptés sociaux». Ces comportements stigmatisent les personnes aidées qui ne se conforment pas aux attentes des travailleurs sociaux et chargent la relation de tensions. Se pose donc la question des comportements déviants/minoritaires et de la façon dont ils sont considérés par les travailleurs sociaux⁶. Pour exemple, quel rapport entretenir avec les mères de famille nombreuses pauvres ? Faut-il

⁶voir le numéro de la revue *Esprit* d'avril 1972, « Pourquoi le travail social ? », où Foucault explique que la fonction du travail social est de surveiller et corriger, c'est-à-dire punir et pédagogiser.

interdire aux couples pauvres d'avoir plus de deux enfants ?

Notons enfin que si les discours se répartissent entre ceux qui privilégient une vision générale des phénomènes de pauvreté, en essayant de construire une interprétation politique, sociologique ou morale, et ceux qui s'attachent à la dimension du vécu, la connaissance objective, et notamment la connaissance statistique, la question des seuils, est peu mobilisée dans la construction des représentations sociales par les acteurs du champ politique et administratif.

B Les pauvres et la lutte contre la pauvreté : un enjeu électoral ?

André Gueslin⁷ montre que l'entrée de la pauvreté dans le champ politique, avec le succès du thème de la «fracture sociale» (sur lequel Jacques Chirac a fait campagne en 1995), est la différence la plus nette avec les périodes précédentes (au-delà des évolutions des diverses catégories rassemblées sous le vocable de « pauvres »). Après la campagne présidentielle de 2002, où le thème dominant avait été l'insécurité, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin avait promis de s'occuper de la «France d'en bas». Notons cependant que c'est bien plus l'exclusion que la pauvreté qui devient le «paradigme à partir duquel notre société prend conscience d'elle-même et de ses dysfonctionnements»⁸, et à partir duquel les hommes politiques, entre autres, recherchent des solutions aux problèmes sociaux.

Jean-Marie Le Pen, quant à lui, prétend rassembler derrière lui les «petits, les sans-grades, les exclus», en misant sur les ressorts traditionnels du populisme, tels l'identification, l'émotion, la compassion. Au soir du premier tour des élections présidentielles d'avril 2002, il déclarait ainsi : «emph-Sachez que, homme du peuple, je serais toujours du côté de ceux qui souffrent, parce que j'ai connu le froid, la faim, la pauvreté.» Il entend encourager la révolte des «pauvres contre les riches», des «exclus contre les nantis». Son programme est symptomatique de la volonté de distinguer les «bons pauvres» des «mauvais pauvres», notamment étrangers et immigrés.

Actuellement, la défense des classes moyennes semble prendre le pas sur ces thèmes de la pauvreté et de l'exclusion, à droite notamment. Le président de l'UMP, Nicolas Sarkozy, s'adresse ainsi fréquemment à «ceux qui sont trop riches pour être pauvres et trop pauvres pour être riches». Lors de la réunion des cadres de ce parti, en juin, il a évoqué ses priorités en faveur des «Français du milieu», notamment par la réforme de l'impôt sur le revenu en faveur des Français «toujours assez riches pour payer les augmentations d'impôts et jamais assez pauvres pour bénéficier des allocations». Son libéralisme économique l'amène en outre à prôner des mesures dans le sens d'une « responsabilisation » les pauvres. François Bayrou, quant à lui, a affirmé que «*la fracture sociale ne concerne plus seulement les exclus et les chômeurs, mais la grande majorité du monde salarié, secteur privé comme secteur public, qui gagne un salaire moyen*».

⁷A. Gueslin, Gens pauvres, pauvres gens, Aubier, 1998

⁸S. Paugam, L'exclusion, l'état des savoirs, op. cit., p.7

Troisième partie

Les politiques publiques

4 Assistance publique et sécurité sociale : la construction de l'Etat social

Les principes régissant l'assistance sociale vont être dégagés au congrès international de l'assistance publique en 1889 :

- assistance obligatoire pour les collectivités
- assistance procurée dans le cadre territorial le plus proche de l'intéressé, l'Etat accordant seulement à la collectivité territoriale concernée une participation financière
- assistance due aux personnes sans ressources, subsidiaire par rapport à toute forme d'aide, en particulier familiale

Suivent différentes lois de protection sociale : loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, loi du 14 juillet 1905 sur les vieillards, infirmes, incurables, loi du 27/30 juin 1904 sur l'aide à l'enfance.

Ainsi durant le XIXe siècle, en France, l'intervention de l'Etat se limite à la protection des plus faibles : travail des femmes et des enfants, organisation de la vie syndicale, règles d'hygiène,... Pour le reste, la protection offerte par l'Etat est d'abord vue de manière négative, comme attentatoire aux libertés, mais acquiert progressivement sa légitimité face aux effets de l'industrialisation. En effet cette dernière induit un appauvrissement d'une partie de la population qui fuit la campagne et se retrouve sans protection ni dans la sphère du travail ni dans celle de la vie sociale et familiale.

Parallèlement à la construction de l'assistance va alors émerger à la fin du XIXe siècle ce qui va devenir le système de sécurité sociale moderne. F. Ewald considère que l'acte fondateur en est la loi de 1898 sur les accidents de travail : le risque est mutualisé. Avec la crise des années 1930 et les deux guerres, l'Etat va prendre plus de place dans l'espace social.

Mais c'est avec les ordonnances de 1945/1946 sur la sécurité sociale que l'Etat social va complètement se constituer avec la protection des grands risques sociaux : chômage, maladie, maternité, invalidité, décès, veuvage, accidents professionnels et maladies professionnelles, vieillesse, famille par l'intermédiaire de prestations en espèces ou en nature variées.

La question sociale qui naît de l'industrialisation semble alors avoir trouvé une solution définitive dans le progrès économique qui nourrit le progrès social sous les Trente Glorieuses avec la généralisation progressive du système de protection sociale, la question centrale devenant celle de la répartition des fruits de la croissance. Pourtant, une « pauvreté marginale », selon les termes de Serge Paugam, persiste.

Cependant, le retour de la question sociale dans les années 1980 avec l'apparition de la « nouvelle pauvreté » va mettre un coup d'arrêt brutal à la croyance que progrès économique et progrès social pourraient aller de pair jusqu'à la fin des temps : chômage de longue durée, dégradation qualitative et quantitative de la situation de l'emploi, précarisation des formes d'emploi, temps partiels subis, sous-traitance avec la multiplication d'indépendants qui sont en réalité des salariés hyper flexibles, et travailleurs pauvres.

Face à cette montée de la « nouvelle pauvreté » seules la France et la Grande Bretagne se sont interrogées sur la nouvelle question sociale. Les réponses données au problème ont été incertaines, sur fond de crise de financement et de crise de confiance de l'Etat Providence accusé d'être tentaculaire

et inefficace.

5 De la responsabilité du pauvre et de sa famille

L'assistance a toujours été conçue comme subsidiaire à l'entraide familiale, le rapport social à la pauvreté relève à la fois d'une affaire de famille et d'une affaire d'Etat. Cette subsidiarité est rappelée en période de restriction budgétaire avec des slogans comme « responsabiliser les familles ».

La question de la responsabilité du pauvre se pose de façon aigüe en France en raison de notre type d'organisation d'Etat providence. Comme le développe dans **Les trois mondes de l'Etat Providence**. Esping Andersen, contrairement au modèle public individualiste de prise en charge du pauvre par la société (pays nordiques) ou au modèle familialiste (pas de responsabilité sociale collective face à la pauvreté mais devoir de la famille comme dans les sociétés méditerranéennes), le modèle de responsabilité partagée (France, Allemagne, Grande Bretagne) pose des conditions restrictives de l'aide d'Etat et porte ainsi l'idée de responsabilité potentielle du pauvre qui nuit à la solidarité familiale.

L'idée de responsabiliser les pauvres pose donc problème en France particulièrement car les solidarités familiales ou collectives ne jouent pas et que la personne se retrouve à devoir affronter de façon isolée les difficultés.

Cependant, le déficit budgétaire de l'Etat pousse à chercher les « profiteurs du système » qui s'accommodent de leur situation, notamment en raison d'effets de seuil qui désincitent à travailler. Mais ce comportement se révèle assez minoritaire. Ainsi au premier semestre 2003 46% des Rmistes étaient à la recherche d'un emploi et seuls 5% des 37% qui ne recherchaient pas d'emploi invoquaient pour raison que ce n'est pas intéressant financièrement, alors que 16% se disaient découragés et 44% avaient des problèmes de santé.⁹

Ces réflexions soulignent le caractère ambigu de l'assistance qui ne peut reposer que sur une solidarité mais dont les objectifs ne sont pas toujours visibles.

6 Les fondements de l'assistance : préservation de la paix sociale ou solidarité ?

Selon Serge Paugam « Les pauvres assistés seront toujours désignés publiquement et définis socialement par cette relation de dépendance qui consacre à la fois leur appartenance à la société, par le droit qu'elle leur reconnaît d'être aidés, et la reconnaissance de leur infériorité, de leur intégration malheureuse à ce qui ne peut être que la dernière strate sociale, celle que l'on stigmatise ou que l'on suspecte souvent d'être le foyer de tous les vices et de toutes les perversions. »

L'assistance est donc la reconnaissance de l'appartenance à la société et en même temps l'affirmation de l'appartenance à une under-class qui inquiète et qu'il faut maîtriser.

Déjà Simmel affirmait que l'assistance est par définition conservatrice, car c'est un facteur d'équilibre et de cohésion de la société.

Pour Jacques Commaille « la question sociale est de triple nature : son évocation correspond à l'existence de problèmes sociaux auxquels certaines populations sont de plus en plus exposées ; elle

⁹Source : Alternatives économiques, n°62

désigne également la menace d'une extension de ces problèmes sociaux à des populations plus larges ; elle nomme la peur de ceux qui, nantis, craignent de voir leurs situations privilégiées remises en cause par une explosion sociale jusqu'à préconiser eux-mêmes des mesures ou des dispositifs permettant de panser les plaies les plus douloureuses. »

L'assistance est donc toujours dans une ambivalence entre conservatisme et solidarité.

Avec la construction de l'Etat social, la reconnaissance du social va de pair avec la consécration du principe de solidarité, avec les notions d'intégration/insertion caractéristiques du lien social républicain spécifiquement français dans lequel l'accent est plus mis sur les droits sociaux que sur les droits des individus. Or les difficultés économiques pourraient remettre en partie en cause les droits sociaux, ou demandent au moins un réaménagement des systèmes de solidarité. Il faut noter qu'il existe deux types de solidarité : une solidarité horizontale qui unit des personnes menacées par le même risque (assurances chômage, retraites par exemple) et une solidarité verticale qui assure la redistribution. Avec l'augmentation des situations de pauvreté de plus en plus de transferts s'effectuent verticalement, ce qui pose la question du nouveau type de lien social à établir, en supprimant le principe d'universalité des prestations et en ciblant ces dernières sur le bas de l'échelle sociale. La question est : jusqu'à quel point ce type de transfert sera-t-il accepté ? Est-ce qu'au nom de la paix sociale cette nouvelle forme de lien social va perdurer ?

Il s'agit donc d'un découplage important entre l'économique et le social qui trouve son expression la plus forte dans le principe de l'allocation universelle. Il s'agirait d'une allocation donnée à tous sans conditions de ressource, une forme de « revenu social de base » qui prendrait acte de la fin du modèle social fordiste dans lequel les droits sociaux sont attachés à la condition salariale. Mais plusieurs interprétations sont possibles de ce découplage de l'économique et du social : soit c'est l'avènement d'une société libérée des rapports marchands, dans laquelle le citoyen n'est plus soumis à l'exigence absolue du travail et de l'exploitation soit dans le cas opposé l'allocation universelle pourrait consacrer une société marchande libérée des entraves étatiques avec d'un côté le libre jeu du marché et de l'autre la solidarité placée sous l'égide de l'Etat avec une population d'allocataires menacés d'être des assistés à vie.

En fait c'est le présupposé à l'origine de ces analyses qui est contestable. En effet elles supposent la fin de la société salariale et du rôle du travail comme grand intégrateur. Or les études et les représentations sociales continuent de placer le travail au centre de la vie sociale.

Il s'agirait donc de lutter contre la pauvreté structurelle ou pauvreté marginale et contre la pauvreté disqualifiante ou pauvreté conjoncturelle par des politiques publiques alliant politiques sociales et politique de l'emploi. C'est le sens du rapport Hirsch intitulé « la nouvelle équation sociale » qui tente de donner des réponses à la situation de pauvreté actuelle et notamment de faire face aux travailleurs pauvres qui en tant que forme nouvelle de pauvreté défient les modes d'analyse traditionnels entre assurance et assistance.

7 La lutte contre la pauvreté : complémentarité des politiques sociales et de la politique de l'emploi

Afin de lutter contre la pauvreté conjoncturelle ou pauvreté disqualifiante, il apparaît indispensable de lutter contre le chômage.

La difficulté est de créer des dispositifs d'aide au retour à l'emploi qui soient efficaces et n'alimentent pas la césure actuelle entre les emplois précaires/temps partiel subi et le marché « primaire »

de l'emploi qui regroupe les qualifiés avec une stabilité de l'emploi. En effet les emplois aidés sont porteurs d'effets pervers : ils se substituent à des emplois stables, sont porteurs de précarité, ne permettent pas le retour au secteur non aidé. De plus les politiques de baisse du coût de la main d'oeuvre non qualifiée si elles ne s'accompagnent pas d'une requalification de la main d'oeuvre ne conduisent pas à des solutions satisfaisantes, l'analyse économique insistant sur le fait que la croissance dans les pays post-industrialisés ne peut reposer en grande partie que sur des produits à forte valeur ajoutée donc requérant des travailleurs hautement qualifiés.

D'autre part, il s'agit aussi de rendre le retour à l'emploi incitatif, donc de supprimer les effets de seuil qui créent des trappes à inactivité (les gains financiers à la reprise d'un emploi sont minimes par rapport aux revenus sociaux).

Le rapport Hirsch propose à ce sujet une *nouvelle équation sociale qui a pour but de supprimer les effets de seuil sans pour autant limiter les revenus des personnes au chômage ou en inactivité. L'idée est de combiner revenus du travail et revenus de la solidarité dans le Revenu de solidarité active, en considérant que l'essentiel des revenus doit provenir du travail qui reste « le grand intégrateur » mais en y ajoutant une part de solidarité qui permette de sortir de la pauvreté, et ainsi d'empêcher le phénomène des travailleurs pauvres même pour les travailleurs à temps partiel*

Les revenus des familles seraient constitués de trois composants :

- les revenus du travail, dépendant du salaire horaire (ou mensualisé) et du nombre d'heures de travail.

- un revenu de solidarité active (RSA) dont le montant varierait en fonction du revenu mensuel travaillé, selon la configuration familiale.

- des prestations familiales qui, comme actuellement, dépendraient du nombre d'enfants (AF et CF).

Soit :

$$R = RT + RSA + PF$$

Cela devrait permettre de lever les cloisons entre assistance et activité.

En découplant l'aide de l'emploi et en l'octroyant à la personne, une partie des effets pervers liés aux contrats aidés pourrait être supprimée.

De plus, comme nous l'avons vu la pauvreté est un cumul d'handicaps, et pour éviter la spirale de la disqualification sociale il est nécessaire d'agir aussi sur les autres caractéristiques de la pauvreté.

Le rapport s'attache alors à la question cruciale du logement : « *La crise du logement est particulièrement grave. Avec le chômage, elle représente l'un des deux problèmes majeurs des familles en situation de pauvreté* ». Il s'agit ainsi de réaffirmer la notion de droit au logement, que le Conseil Constitutionnel a consacré objectif à valeur constitutionnelle. De même l'article 1er de la loi contre les exclusions de 1998 affirme que le logement est un des droits fondamentaux. La lutte contre les logements indécents est ainsi un devoir de l'Etat au nom du respect des droits des citoyens mais c'est aussi un instrument de lutte contre la pauvreté car avoir un logement décent influe par exemple sur la réussite des enfants. Le rapport propose la mise en place d'un new deal locatif, avec un conventionnement plus large des logements, une maîtrise de l'inflation dans le domaine locatif et un renforcement de la loi de solidarité urbaine qui impose 20% de logements sociaux pour assurer la mixité sociale.

Plus largement le rapport évoque aussi l'importance de lutter contre les inégalités de santé qui sont moins visibles et qui pourtant sont plus criantes que les inégalités de revenus après redistribution. Par exemple, un travail sur la nutrition devrait être mené auprès des familles défavorisées pour lutter contre l'obésité, en promouvant par exemple le restaurant scolaire par des incitations financières.

Par ailleurs, le rapport préconise la lutte contre le surendettement tout en maintenant l'accès au crédit pour les plus pauvres, ce qui permettrait de lutter contre l'exclusion bancaire et financière des particuliers, phénomène encore mal connu mais qui toucherait 5 à 6 millions de Français.

Enfin, une autre piste présentée dans le rapport est de lutter contre les inégalités de patrimoine qui sont bien plus importantes que les inégalité de revenu : selon le rapport « *Il semble impossible aujourd'hui de se fixer des objectifs de lutte contre la pauvreté sans réduire les inégalités de revenus tirés du patrimoine qui sont nettement supérieures aux inégalités tirées des revenus du travail : alors que 10% des français détenaient 44% du patrimoine des ménages en 2000, une étude récente de la DREES montre que 7,5% des ménages ont moins de 3000 euros de patrimoine alors qu'une même proportion a plus de 450 000 euros de patrimoine.* »

S'il existe plusieurs modes d'action par les politiques publiques, il semble qu'en matière de lutte contre la pauvreté il faille à la fois agir en urgence et mettre en oeuvre des dispositifs avec des effets à moyen et long termes.

En ce qui concerne l'urgence, elle est nécessaire pour résoudre les situations de crise comme la lutte contre le saturnisme chez les enfants, l'apport monétaire pour les retraités pauvres, les logements d'urgence

L'action à moyen et long termes quant à elle a pour objectif d'agir sur la pauvreté structurelle c'est-à-dire la pauvreté héritée, reproduite de générations en générations. L'une des priorité est alors l'éducation des jeunes adultes et des enfants.

Il existe un lien négatif indéniable entre niveau d'éducation et pauvreté. Empêcher la reproduction de la pauvreté passe donc par une promotion sociale par l'école, ce qui demande d'agir dès la prime enfance avec l'accès aux structures d'accueil pour tous (aujourd'hui l'accès aux crèches est plus aisé pour les enfants des familles bi-parentales en activité). Ceci à la fois pour permettre à tous de relâcher les contraintes familiales qui freinent la recherche et la détention d'un emploi mais aussi dans la perspective d'une mixité sociale dont l'impact positif a été largement démontré. Le rapport Hirsch souligne ainsi la nécessité de créer un service public de l'accueil aux jeunes enfants mais aussi d'encourager la participation des enfants de familles en difficultés aux activités péri-scolaires (activités après l'école, entre midi et deux) et extra-scolaires (centre aéré par exemple).

La mixité sociale est également un enjeu dans l'enseignement primaire et secondaire, notamment à travers la réforme de la carte scolaire, tout en acceptant de mettre des moyens conséquents là où le besoin existe, soit dans les ZEP (cependant ce système de ZEP est aussi critiqué pour avoir un effet stigmatisant) qui devraient bénéficier d'une redéfinition élargie.

La réduction des discriminations négatives dans le système scolaire est ainsi un facteur de réduction de la pauvreté à l'échelle d'une génération.

Pour les jeunes adultes peu ou pas qualifiés il s'agit de permettre l'acquisition de compétences par le biais de la formation continue et de la professionnalisation.

Notons que cette politique d'éducation est aussi une politique de l'emploi indirecte car il semble qu'aujourd'hui la croissance dans les pays riches passe par l'exportation de produits à très forte valeur ajoutée donc demandant de la main d'oeuvre qualifiée.

. Réduction de la crise de l'emploi pour lutter contre la pauvreté disqualifiante, lutte contre les discriminations négatives à l'école pour lutter contre la pauvreté marginale, héritée, semblent bien être parmi les politiques publiques les plus centrales dans la perspective d'une lutte dynamique contre la pauvreté.

Pour les financements de ces politiques on pourrait considérer qu'il s'agit pour une part d'investissements sur le futur, notamment l'éducation et d'autre part il est possible que le chômage soit aujourd'hui keynésien, lié à un manque de demande et donc l'aide à la fraction de la population la plus pauvre s'inscrirait dans une politique de lutte contre les inégalités, facteur de relance. D'autre part on pourrait envisager d'associer les entreprises et les plus hauts revenus dans un projet collectif de société.

Plus précisément, *le mécanisme de combinaison entre revenus de solidarité et revenus du travail, par la création d'un revenu de solidarité active, entraîne un surcoût net, à plein régime, qui serait compris entre 4 et 8 milliards d'euros. Trois logiques peuvent être suivies, si cette proposition était suivie :*

- *La première serait celle de financer cette prestation par redéploiement d'autres dépenses publiques*
- *La deuxième logique serait celle de la redistribution*
- *La troisième logique serait celle de l'articulation du financement de ce revenu avec le financement des mesures en faveur de l'emploi.*

Mais il ne suffit pas de définir des politiques publiques, il faut aussi pouvoir s'assurer de leur efficacité. Ainsi s'il est certain qu'on ne peut diminuer la pauvreté sans accepter des dépenses sociales il faut que ces dernières soient efficacement utilisées. Or si l'on compare avec les autres pays européens, la France peine dans ce domaine. Il s'agit donc de se fixer des objectifs précis et dont la réalisation est évaluable afin de pouvoir porter un jugement constructif sur les effets des politiques sociales.

En France il n'existe qu'une myriade d'objectifs en matière de lutte contre la pauvreté, le rapport Hirsch insiste donc sur la nécessité d'avoir des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté des enfants (résolution n°1), ce qui ne pourra se faire que sous certaines conditions : un engagement collectif, une responsabilité particulière de l'Etat qui détient une grande partie des leviers d'action, une dimension européenne, un objectif mobilisateur, une arborescence de sous-objectifs cohérents- contrairement à la situation actuelle dans laquelle certaines politiques sont contradictoires telles la politique familiale qui favorise les ménages aisés, une déclinaison au niveau local, des méthodes d'évaluation performantes et des moyens de contre expertise, des instances de débat sur les objectifs et leur réalisation, un échancier et un bilan intermédiaire.

Il est nécessaire aussi d'établir une nouvelle relation des familles avec les services sociaux car « Rendre « abordable financièrement » un service n'est pas nécessairement le rendre « accessible » pratiquement pour les familles en difficulté. ». Ainsi il faudrait que chaque famille ait un très faible nombre d'interlocuteurs et symétriquement, les intervenants sociaux doivent avoir un nombre de personnes à suivre à échelle humaine pour pouvoir nouer une relation continue et personnalisée.

Enfin il apparaît fondamental de rappeler que la première demande des familles pauvres n'est pas une demande d'assistantat : c'est d'acquérir une place utile dans la société, avec une rémunération qui permette des conditions de vie décentes. C'est donc une demande de dignité. Un des moyens pour reconquérir cette dignité c'est de participer à la vie culturelle et sociale en permettant d'exister autrement que par les difficultés et ceci retentit sur la vie familiale. La mixité sociale devrait donc se retrouver aussi là. La participation permet de retisser des liens positifs au sein de la société, ce qui est un préalable à toute démarche globale de lutte contre l'exclusion.

Une des propositions innovantes du rapport Hirsch serait la création d'un service civil de solidarité. « En France, un adulte ne doit pas une seule minute de l'année à la collectivité. Il peut bien entendu avoir un engagement bénévole ou civique et beaucoup en ont. Mais plus encore n'en ont aucun. Nous proposons de créer un service civil de solidarité. L'organisation de ce service pourrait prendre de nombreuses formes, depuis accueillir un enfant qui ne part pas en vacances jusqu'à participer à des animations dans un établissement scolaire en passant par la présence auprès de malades, etc. Son exercice serait organisé sur la base des recueils des besoins sociaux. En plus des services publics organisés de façon sectorielle, et dont les moyens relèvent de la propriété publique, doivent s'organiser de nouveaux services en réponse aux besoins de solidarité non satisfaits de la société. La commission en a identifiés de multiples dans ses travaux : soutien scolaire aux jeunes en dispositif de réussite

éducative, visite de logements pour détecter l'habitat indigne, animation de la vie de quartiers, développement des modes d'accueil des enfants de 6 à 10 ans.

Ces services doivent sans cesse se situer dans une démarche exploratoire, portée par des associations, pour ne pas évincer des emplois durables. Mais la pratique quotidienne des associations laisse entendre que les besoins non couverts sont considérables. Plus encore l'inclusion dans une démarche solidaire est la seule façon que chacun se sente durablement concernés par les difficultés de son voisin. »

8 Lutte contre la pauvreté et aide au développement

Une question se pose : jusqu'où réduire la pauvreté dans les pays dits riches lorsque une grande partie de l'humanité est dans une situation d'extrême pauvreté ?

On pourrait penser qu'à partir d'un certain seuil de conditions de vie il deviendrait indécent de parler encore de pauvreté. Comme le rappelle le rapport Hirsch « pour beaucoup, il y a une difficulté à comprendre que les situations de pauvreté ont changé et que les conditions de consommation sont aujourd'hui devenues paradoxales. Selon l'image traditionnelle, quand on était pauvre, c'est qu'on n'avait pas de quoi se nourrir, se vêtir, se soigner et se loger. Comment qualifier de pauvre quelqu'un qui part en vacances ? Ou qui possède du matériel vidéo performant ? Ou qui doit rembourser un crédit à la consommation qui n'était pas destiné à un bien de première nécessité ? ». C'est là tout le débat sur pauvreté relative et pauvreté absolue qui reprend son sens : peut-on laisser dans une société certains individus de côté parce qu'ailleurs il y a plus pauvres qu'eux ; sans compter que la pauvreté n'est pas vécue de la même façon dans un pays dit riche et dans un pays pauvre (en effet l'affaiblissement du lien social qui caractérise pauvreté marginale et pauvreté disqualifiante ne se retrouve pas dans ce que S. Paugam qualifie de pauvreté intégrée, c'est-à-dire une pauvreté qui n'est pas propre à des individus mais qui touche une région ou un pays et n'est donc pas stigmatisante au sein du groupe social) ? D'autre part que faire face aux flux migratoires : refuser d'octroyer une protection sociale à ceux qui se heurtent de plein fouet à la pauvreté dans notre pays alors qu'il venait y chercher la prospérité ?

Toutes ces questions interrogent les liens entre lutte contre la pauvreté et aide au développement. Je me permets de reprendre les analyses du rapport Hirsch sur ce point.

« Résolution n° 14 : Appréhender la Pauvreté sans frontières

Aucun grand pays ne peut réduire durablement la pauvreté sans prendre en compte sa dimension internationale : c'est un fait. Dans une économie désormais ouverte, les différences de niveau de vie entre pays qui échangent ont une influence incontestable sur les systèmes sociaux : qu'il s'agisse de la concurrence entre pays ayant des coûts de main d'oeuvre différents, des possibilités de délocalisation dans un univers aux distances raccourcies, des flux migratoires entre pays ayant un niveau de vie avec de si fortes variations, ou des rythmes de la croissance mondiale, qui influent sur la croissance nationale. Nos systèmes de protection sociale, comme nos dispositifs de lutte contre la pauvreté sont d'ores et déjà tributaires de données internationales. Cela ne veut pas dire que l'environnement international pèse négativement sur notre niveau social, car il contribue également à nos richesses (...). Il s'agit simplement de constater qu'il est, à l'échelle d'un pays comme la France, illusoire, irréaliste et trompeur de penser que l'on peut avoir des échanges de biens sans avoir des échanges de personnes et ne considérer les flux avec les autres pays qu'à sens unique, dans ce qu'ils rapportent, sans évoquer ce à quoi ils obligent. Ceci n'est pas nouveau. De tous temps, la pauvreté a provoqué des flux migratoires importants, quand elle n'a pas entraîné des guerres. Ce qui change, ce n'est pas que nous avons la

possibilité de faire durablement coexister des pays très riches et des pays très pauvres. Non, ce qui change radicalement, c'est que nous avons les moyens : - d'une part de régler les tensions entre des pays ayant un niveau de richesse différent autrement que de manière violente - mais surtout d'avoir une politique de développement qui permette de tendre vers un rapprochement des niveaux de vie. On peut d'ailleurs constater qu'une des conséquences de la construction européenne est d'avoir accéléré le rapprochement des niveaux de vie entre des pays pour lesquels les écarts étaient importants, comme les pays du Sud de l'Europe, par rapport aux pays du Nord et il est probable que les mêmes conséquences vont être observées entre les pays de l'Ouest et les pays de l'Est. C'est pourquoi, il est indispensable, lorsqu'on raisonne sur une politique de lutte contre la pauvreté, de prendre en compte tant la question des flux migratoires que celle du développement ou des capacités locales d'exploitation des richesses naturelles. Actuellement, nous voyons d'ailleurs que la dimension internationale a une influence directe sur nos systèmes de protection sociale ou de lutte contre la pauvreté : c'est le cas de l'hébergement d'urgence : de nombreuses familles qui ont recours à l'hébergement d'urgence sont étrangères, en situation régulière ou en situation irrégulière ; c'est le cas de notre système de santé, avec l'augmentation des coûts liés à l'aide médicale d'Etat - AME-. Cette dimension n'est pas là mise en avant pour dire que les populations migrantes menacent notre système de protection sociale, créent de la pauvreté ou représentent un coût mais pour indiquer : - qu'il n'est pas possible d'en faire abstraction dans les perspectives qui doivent être tracées pour réduire la pauvreté des familles ; - que nos protections reposent sur un équilibre instable : c'est pour ne pas mettre en cause notre système de protection sociale que certains droits ne sont pas ouverts à l'ensemble des résidents en France, qu'il y a des restrictions au séjour sur notre territoire et ce faisant que l'on crée des situations de pauvreté qui ne sont pas circonscrites aux populations étrangères en situation irrégulière. Les actions de développement vers les pays du Sud contribuent à la réduction de la pauvreté dans notre pays ; certes, il n'est pas possible de démontrer qu'un euro investi dans le développement se traduit par un euro de réduction de la pauvreté dans notre pays mais pour autant il faut cesser de penser qu'un euro pour le développement là-bas est un euro de moins pour la lutte contre la pauvreté dans nos pays ; c'est en cela que tout ce qui peut contribuer à construire des systèmes de protection sociale et de soins, à renforcer l'éducation dans les pays du Sud sont aussi des moyens de lutter durablement contre la pauvreté dans notre pays ; à cet égard, le soutien au programme des nations unies de réduction de la pauvreté le programme du millenium est un investissement pour nos propres objectifs de réduction de la pauvreté. Peut-on renforcer le lien entre politique d'aide au développement et maîtrise des flux migratoires ? Comme l'a indiqué récemment la Cour des comptes, les dispositifs individuels d'aide au retour (aide publique à la réinsertion, réinsertion des personnes « invitées à quitter la France », contrat de réinsertion dans le pays d'origine) présentent un bilan très mitigé Ce n'est pas pour autant qu'il faut renoncer à une telle politique. On pourrait imaginer des dispositifs plus collectifs. Si l'Europe suivait la proposition française d'une contribution financière nouvelle à l'aide au développement, il pourrait être envisagé de lier une partie de cette aide à la coopération en matière d'immigration avec un mécanisme d'intéressement des pays d'origine à la maîtrise des flux migratoires. Les restrictions aux droits des étrangers ne sont pas forcément « rentables » en termes de lutte contre la pauvreté : il s'agit essentiellement de deux restrictions. Les restrictions à l'accès au système de soins et les restrictions au marché du travail, notamment pour les demandeurs d'asile. Ces restrictions sont justifiées par la crainte d'un « appel d'air » et d'une augmentation de la pression migratoire. Cependant, la réalité de cette crainte n'est pas démontrée. A-t-on vu une augmentation des migrations dans les pays qui ont autorisé les demandeurs d'asile à travailler ? A-t-on constaté un afflux d'étrangers à la suite de la mise en place de l'aide médicale d'Etat ? Peut-on sérieusement faire un lien entre le niveau de chômage et les flux migratoires ? A l'inverse, les coûts humains et administratifs de ces restrictions sont importants ainsi que leurs conséquences sur le travail clandestin. C'est

pourquoi deux orientations peuvent être recommandées : une convention pour l'accès aux soins des étrangers n'ayant pas accès à la CMU pour envisager l'intégration de l'AME dans la CMU et réouvrir l'accès au travail des demandeurs d'asile Depuis une circulaire de 1991, les demandeurs d'asile n'ont, de facto, plus accès au marché du travail. Nous pensons qu'il est nécessaire de revenir sur ce texte : ouvrir l'accès au travail des personnes en demande d'asile (et qui ont le droit de séjourner dans notre pays) permettrait de réduire fortement le travail clandestin et de désengorger les dispositifs d'urgence. (1) Cette modification mettrait fin à une situation paradoxale dans laquelle des ressortissants étrangers peuvent avoir accès à des prestations sociales leur procurant un revenu sans avoir le droit de travailler ! Orientation n°4 : Du modèle social français à une ambition sociale européenne L'Europe a depuis sa création mis en place des programmes de développement pour soutenir les régions les plus en difficulté. Ces programmes ont été de puissants leviers pour réduire les inégalités territoriales. La même démarche pourrait être suivie pour réduire le nombre de personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté. Les programmes actuels ont peu de visibilité politique. Qui connaît le PNAI, ses objectifs, ses moyens, son contenu ? Pourquoi le pacte de stabilité est-il aussi un pacte de « visibilité » alors que les programmes sociaux semblent si timidement défendus et soutenus ? Probablement parce que les uns ont une valeur contraignante et les autres non. Pourtant de plus en plus, nous prenons conscience de l'intérêt des initiatives prises dans d'autres pays d'Europe, du succès de certains programmes qui, même s'ils ne sont pas transposables d'un pays à l'autre, peuvent fournir des enseignements précieux pour innover sur le plan social. »

Références

- [1] J. COMMAILLES. *Les nouveaux enjeux de la question sociale*. Hachette, 1997.
- [2] Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté. *Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*. La documentation française, Avril 2005. rapport Hirsch.
- [3] S. PAUGAM. *Les formes élémentaires de la pauvreté*. le lien social, PUF, mars 2005.