

**DENIS CLERC  
MICHEL DOLLÉ**

---

# **RÉDUIRE LA PAUVRETÉ**

UN DÉFI À NOTRE PORTÉE

---

**Alternatives  
Economiques**

{ LES Petits matins }

**DENIS CLERC  
MICHEL DOLLÉ**

---

# **RÉDUIRE LA PAUVRETÉ**

UN DÉFI À NOTRE PORTÉE

**Alternatives  
Economiques**

{ LES Petits matins }

Des mêmes auteurs

**Denis Clerc :**

*Déchiffrer l'économie*, 18<sup>e</sup> éd., La Découverte, 2014.

*Comprendre les économistes*, Les petits matins, 2009.

*La France des travailleurs pauvres*, Hachette Littératures, « Pluriel », 2008.

**Michel Dollé :**

*Investir dans le social* (en collaboration avec Jacques Delors),

Odile Jacob, 2009.

Conception de la couverture : Thierry Oziel

Maquette : Atelier Dazibao

© Les petits matins/Alternatives Économiques, 2016

Les petits matins, 31, rue Faidherbe, 75011 Paris

[www.lespetitsmatins.fr](http://www.lespetitsmatins.fr)

Alternatives Économiques, 28, rue du Sentier, 75002 Paris

[www.alternatives-economiques.fr](http://www.alternatives-economiques.fr)

ISBN : 978-2-36383-211-5

Diffusion Seuil

Distribution Volumen

Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation réservés pour tous pays.

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>9</b>
<b>ON PEUT FAIRE MIEUX, BEAUCOUP MIEUX !</b>	
<b>CHAPITRE 1</b>	<b>15</b>
<b>LA PAUVRETÉ, UNE TARE SOCIALE ?</b>	
<b>CHAPITRE 2</b>	<b>41</b>
<b>RÉDUIRE LA PAUVRETÉ, UNE RESPONSABILITÉ DE SOCIÉTÉ</b>	
<b>CHAPITRE 3</b>	<b>65</b>
<b>UN ÉTAT DES LIEUX</b>	
<b>CHAPITRE 4</b>	<b>93</b>
<b>RÉDUIRE LA PAUVRETÉ LABORIEUSE</b>	
<b>CHAPITRE 5</b>	<b>119</b>
<b>LES ENFANTS PAUVRES... ET CEUX GUETTÉS PAR LA PAUVRETÉ</b>	
<b>CHAPITRE 6</b>	<b>155</b>
<b>AIDER LES PAUVRES</b>	
<b>CONCLUSION</b>	<b>187</b>
<b>UNE ACTION À NOTRE PORTÉE, MAIS DE LONGUE HALEINE</b>	

## INTRODUCTION

### ON PEUT FAIRE MIEUX, BEAUCOUP MIEUX !

Dans une société globalement riche comme la France, la pauvreté fait de la résistance. Depuis quinze ans, elle concerne selon les années entre 13 et 14 % de la population. Et au niveau européen, ce n'est pas mieux : en 2010, l'Union européenne s'est fixé pour objectif de réduire de 20 millions le nombre de pauvres en dix ans. À mi-chemin, ce nombre a progressé de 4 millions... Ce n'est pas seulement un échec collectif, c'est aussi un gigantesque gâchis humain et une insulte à la justice sociale.

Pire encore, la montée de la pauvreté ne conduit guère à mettre ce sujet à l'agenda politique. Au lieu de renforcer la solidarité, elle pousse une fraction croissante de l'opinion publique – et des hommes politiques – à une condamnation des pauvres, accusés d'être responsables de leur état. On dénonce « l'assistanat », on réclame un travail obligatoire « en contrepartie » des allocations, on affirme qu'il faut rejeter les immigrés hors de la protection sociale – et des frontières... Nous en sommes convaincus : il est grand temps de réagir.

La pauvreté ne résulte pas principalement d'une responsabilité individuelle : manque de courage, opportunisme, choix personnel de se lever tard... Ainsi, plus des deux tiers des adultes en âge de travailler et

qui sont en situation de pauvreté occupent un emploi ou en recherchent un activement. La pauvreté, comme le chômage, possède en France un caractère structurel. Elle ne se réduira pas sous le seul effet d'une reprise économique éventuelle. Elle résulte principalement de structures économiques et de modalités de régulation sociale qui raréfient l'emploi, le dispersent ou le fragmentent ; elle résulte aussi d'évolutions sociétales – comme l'instabilité familiale ou le nombre croissant de familles monoparentales – dont on n'a pas su tirer les aménagements nécessaires.

Ces tendances socio-économiques lourdes sont présentes dans toutes les économies européennes et ne s'estomperont pas. Pourtant, certains pays connaissent moins la pauvreté que le nôtre. Ils ont su, mieux que nous, s'appuyer sur les bons leviers. Leur exemple peut nous aider à progresser. En parodiant une phrase présidentielle célèbre, il semble que, « contre la pauvreté, on a tout essayé ». Heureusement, ce n'est pas le cas : il existe des moyens de progresser et le projet de ce livre est de le montrer.

### Justice sociale

La croissance économique et le déploiement de l'État-providence ont été les ressorts de la baisse de la pauvreté en France durant les Trente Glorieuses et jusqu'au début des années 1990. Ces ressorts sont sinon brisés, du moins très mal en point. Le nouveau contexte est celui d'une croissance molle et de contraintes budgétaires durablement serrées. C'est dans ce contexte qu'il nous faut trouver des voies réalistes pour réduire les causes structurelles de la pauvreté. Et aussi, dans une période difficile pour

On peut faire mieux, beaucoup mieux !

beaucoup, trouver comment aider les personnes en situation de pauvreté, notamment en leur permettant d'investir dans le développement de leur autonomie.

La société française est paradoxale. Selon diverses enquêtes d'opinion, 55 à 60 % des Français redoutent de devenir pauvres, 30 % disent avoir dans leur famille ou leur entourage des personnes en situation de pauvreté. Dans le même temps, lorsqu'on leur demande de fixer les critères de privation traduisant la situation de pauvreté, ils se montrent nettement plus sévères ou restrictifs que ne le sont les statistiques officielles. Enfin, au fil des années, augmente la proportion de ceux qui attribuent aux pauvres la responsabilité de leur situation : ils ne feraient guère d'efforts pour s'en sortir.

Fonder une politique de lutte contre la pauvreté nécessite de sortir de cet imbroglio, et notamment de se départir de l'image d'Épinal formée au cours des siècles, opposant le pauvre méritant et le mauvais pauvre. Il faut aussi montrer comment la lutte contre la pauvreté peut s'inscrire dans le cadre de la devise figurant au fronton de nos mairies et de nos écoles : *Liberté, Égalité, Fraternité*. Et ceci sans tomber dans l'utopie : une politique de lutte contre la pauvreté, avec les moyens et les réformes structurelles qu'elle suppose, ne peut être développée dans la durée que si les principes qui l'inspirent sont estimés conformes à la justice sociale par une large partie de l'opinion publique. Ce à quoi sont consacrés les deux premiers chapitres.

### **Pauvreté laborieuse, pauvreté en héritage**

Partant des différentes définitions que l'on peut donner de la pauvreté et qui conduisent aux indicateurs

de pauvreté habituellement utilisés en France (et dans les autres pays de l'Union européenne), le troisième chapitre dresse un panorama de la pauvreté en France et de son évolution. Il met en évidence, au travers des catégories les plus soumises au risque de pauvreté, les principaux dysfonctionnements de notre système économique et social qu'il convient de corriger.

Deux angles d'attaque sont ensuite développés : le premier concerne la lutte contre la pauvreté laborieuse, le second la lutte contre la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté. Dans le premier cas (pauvreté laborieuse), on peut espérer voir les effets de ce combat se manifester à moyen terme – disons à l'horizon d'une législature. Dans le second (la pauvreté en héritage), il s'agit d'amplifier les efforts déjà engagés contre la pauvreté structurelle, même si l'on sait que leurs effets n'apparaîtront qu'à long terme. Mais, à eux deux, ces leviers stratégiques permettraient de nous engager dans la voie d'une réduction durable de la pauvreté.

Toutefois, ne rêvons pas : s'il est possible de réduire la pauvreté, la société qui parviendra à l'éradiquer n'est pas encore inventée et ne le sera sans doute jamais. Car les coups du sort autant que les fragilités humaines continueront de produire leur lot de victimes. Notre défi est double : faire en sorte que chacun de ceux qui ont ainsi basculé dans les rets de la pauvreté puisse en sortir rapidement, et que nul ne se trouve jamais dans l'extrême pauvreté, celle que l'on qualifie souvent de misère, car elle est contraire à la dignité humaine. C'est pourquoi il ne suffit pas de réduire la pauvreté, il faut aussi aider les pauvres. C'est l'objet du dernier chapitre.

Nous savons que certaines des propositions avancées dans ce livre susciteront des débats, voire

des oppositions. Mais nous pensons qu'un pays qui consacre plus d'un tiers de son produit intérieur brut à la protection sociale de ses habitants – un record européen *ex aequo* avec le Danemark – ne peut se contenter d'occuper une place moyenne dans l'Union européenne en matière de pauvreté. On peut faire mieux, nettement mieux, en actionnant les bons leviers. C'est notre conviction, et c'est l'objet de ce livre.

## CHAPITRE 1 LA PAUVRETÉ, UNE TARE SOCIALE ?

Longtemps, les privations, la crainte de manquer de l'essentiel – bref, ce que l'on appelle habituellement la pauvreté – ont été le sort commun de l'humanité. Seules y échappaient les minces couches sociales qui disposaient du pouvoir et qui, parce qu'elles étaient censées assurer la protection ou le salut du reste de la population, captaient une part plus ou moins importante de l'activité productive. Les témoignages sur la vie dure et pauvre de la plupart des gens ne manquent pas. Ainsi, l'historien Georges Duby écrit qu'en Angleterre, au *xiv<sup>e</sup>* siècle, «les villageois [...] s'alimentaient fort mal, vivaient de lait et de bouillies ; le luxe pour eux était de manger du pain, de boire de la bière<sup>1</sup>». Un siècle auparavant, un chanoine de Liège, Jacques de Vitry, s'inquiétait de la progression du nombre de «pauvres qui acquièrent leur subsistance quotidienne du travail de leurs mains sans qu'il leur reste rien après qu'ils ont mangé<sup>2</sup>».

Au *xvii<sup>e</sup>* siècle, Vauban, ministre de Louis XIV, s'intéresse au sort de ces «gens qui, ne faisant profession d'aucun métier en particulier, ne laissent pas d'en faire plusieurs très nécessaires et dont on ne saurait se passer [...] : faucher, moissonner, battre à la grange, couper les bois, labourer la terre et les vignes, défricher, faire ou relever les fossés, servir les maçons».

1. Georges Duby, *L'Économie rurale et la vie des campagnes dans l'Occident médiéval*, tome 2, Flammarion, «Champs Histoire», 2014 (1<sup>re</sup> éd. : Aubier, 1962).

2. Cité par Robert Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, 1995.

Il calcule ce que ce « menu peuple de la campagne » gagne et dépense<sup>3</sup> : les impôts et le « bled moitié froment, moitié seigle » destiné à nourrir la famille absorbent 85 % des revenus. Un chiffre à comparer aux 19 % de dépenses consacrées actuellement à l'alimentation (24 % si l'on compte également la restauration hors domicile : sandwiches, cantine, etc.) dans le dixième le plus pauvre des ménages. Ce n'était que grâce à la basse-cour, au potager, à la « vaine-pâturage » (droit de mener quelques bêtes manger l'herbe des « communs ») et aux travaux à domicile (filage, couture, etc.) que ce petit peuple – majoritaire dans la population de l'époque – parvenait à vivre.

À la fin de l'Ancien Régime encore, nous dit Pierre Goubert<sup>4</sup>, pour la majorité des Français, « leur maison était chaumière, leur vaisselle de bois et de terre, leur garde-robe et leur mobilier valaient quelques livres. Ils tâchaient seulement « d'attraper le bout de l'an ». Au même moment, à Amsterdam, pourtant ville riche, « près de trois quarts [des journaliers] meurent en laissant plus de dettes que de biens », écrit Laurence Fontaine<sup>5</sup>.

### Bons et mauvais pauvres

Vie précaire, certes, mais non pas vécue comme situation de pauvreté, puisque tel est le sort commun.

3. Dans son *Projet d'une Dixme royale* (1707), qui lui vaudra d'être écarté du pouvoir par Louis XIV. Comme quoi vouloir « réduire la pauvreté » n'était pas mieux porté dans la société d'alors que dans celle d'aujourd'hui.

4. Pierre Goubert, *L'Ancien Régime. La société*, tome 1, Armand Colin, 1969.

Voir aussi *Histoire économique et sociale de la France. Des derniers temps de l'âge seigneurial aux préludes de l'âge industriel. 1660-1789*, tome 2 (collectif), PUF, 1970.

5. Laurence Fontaine, *L'Économie morale. Pauvreté, crédit et confiance dans l'Europe préindustrielle*, Gallimard, 2008.

Quand cette vie précaire est le lot de la plupart de ceux que vous côtoyez, elle vous paraît normale, même si elle est rude, et vous n'avez pas le sentiment d'être pauvre, même si le lendemain n'est pas assuré. La solidarité de proximité permet, le plus souvent, de passer les mauvais moments sans trop d'encombres, à condition toutefois que le groupe social ou la famille soient en mesure de mobiliser les moyens nécessaires, ce qui est loin d'être le cas pour tous.

On pourrait en conclure que, sous l'Ancien Régime, la pauvreté n'existe pas. Ou, pour le dire comme Jules Romains : « Chez nous, nous étions pauvres, mais nous n'étions pas des pauvres. » Ce serait aller vite en besogne. Car de « vrais » pauvres existent bel et bien, qui sollicitent la charité pour survivre, faute de disposer d'un travail leur permettant de gagner leur vie ou d'une famille capable de les aider.

La plupart des sociétés – et, en tout cas, les sociétés occidentales jusqu'à récemment – font alors le tri entre « bons » et « mauvais » pauvres. Les premiers sont ceux dont l'indigence est liée à une incapacité de travailler (vieillards, handicapés, malades, enfants trop jeunes ou femmes enceintes). Comme ils ne sont pas responsables de leur pauvreté, il semble normal – et encouragé par l'Église, qui interprète cette pauvreté comme la volonté de Dieu – de leur venir en aide. Autant ces « bons pauvres » sont présentés, dans l'Occident chrétien, comme la figure du Christ souffrant (c'est le cas de saint Vincent de Paul au XVII<sup>e</sup> siècle), autant on fait la chasse aux « mauvais pauvres », ceux qui, en mesure de travailler, demandent pourtant l'aumône. Préférant la mendicité à l'effort, ne cherchent-ils pas à échapper au sort commun, espérant vivre aux dépens d'autrui sans rien apporter en

échange ? Qu'ils puissent fuir la famine ou l'absence de travail n'est même pas envisagé : vagabonder est un motif supplémentaire de suspicion, tant dans la société du Moyen Âge que dans la France de l'Ancien Régime : «Le vagabond est le "sans aveu", celui qui n'a personne pour témoigner en sa faveur, celui qui n'a aucune attache sociale, car il faut quelqu'un qui réponde de vous pour exister socialement<sup>6</sup>.»

Enfermement, travail forcé, voire condamnation aux galères deviennent ainsi peu à peu la règle pour les vagabonds, ces «gens oyseux, faitsnéantz, gens sans adveus, [...] *pondus inutilae terrae*», «poids inutile de la terre», comme les désigne un édit de Charles IX en 1561, faisant écho à une sentence prononcée un siècle plutôt, condamnant à la pendaison Colin Lenfant, vagabond «inutile au monde<sup>7</sup>». Certes, cette répression des vagabonds peut se comprendre, car, faute d'autres moyens, leur survie passe parfois par le vol, le petit brigandage, la maraude, etc. Cependant, la plupart vivent d'occupations occasionnelles les amenant à changer sans cesse de lieu : ils sont colporteurs, montreurs d'ours, bateleurs de foires, rémouleurs, charbonniers, chiffonniers, chemineaux, manouvriers, etc.

### Aider les pauvres ou les punir ?

C'est en Angleterre que le maniement conjoint de l'aide (pour les indigents incapables de travailler) et du bâton (pour ceux qui sont aptes à la tâche) devient

6. *Ibid.*

7. Le cas de Colin Lenfant figure dans Bronislaw Geremek, *Les Marginaux parisiens aux XIV<sup>e</sup> et XV<sup>e</sup> siècles*, Flammarion, 1976. L'édit de Charles IX est cité dans Robert Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale*, *op. cit.*

très tôt une politique publique généralisée<sup>8</sup>. La dissolution des monastères provoquée par Henri VIII (entre 1536 et 1541) ayant supprimé les structures et le financement de la prise en charge des pauvres, une loi de 1552 impose aux paroisses (les communes de l'époque) d'assumer l'aide aux démunis, initialement sur contribution volontaire des habitants puis, à partir de 1572, par voie de taxation. Mais cette aide est assortie d'un volet punitif à l'égard des pauvres valides, susceptibles d'être emprisonnés dans une maison de correction et même d'être pendus s'il s'agit de vagabonds «sans terre ni maître» refusant de travailler.

En 1597 est publiée une sorte de code du secours aux pauvres, qui, amendé en 1601, devient alors la «loi sur les pauvres» promulguée par Élisabeth I<sup>re</sup>, qui restera en vigueur jusqu'en 1834. Côté face, les communes sont tenues de porter secours aux nécessiteux en levant des taxes foncières sur les propriétaires ; les personnes incapables de travailler sont prises en charge dans des établissements charitables ou des maisons communales. Côté pile, les enfants pauvres sont placés en apprentissage et les adultes valides mis au travail ; en cas de refus, c'est la maison de correction ou la prison. La loi sur les pauvres s'inscrit donc dans une double continuité en distinguant bons et mauvais pauvres et en aidant les premiers tout en contraignant les seconds à travailler.

En 1795, cependant, le système d'aide aux indigents est complété en faveur des travailleurs pauvres par des juges réunis à Speen (district de Speenhamland, dans le Berkshire). Est alors fixé un barème obligatoire calé sur le prix du pain et complétant le revenu d'activité de tous ceux qui gagnent

8. Ce paragraphe s'appuie notamment sur la notice «Poor Relief» de Wikipédia.

moins d'une certaine somme, en fonction du nombre de personnes à charge. Son montant, variable selon les comtés, en fait le premier revenu minimum de l'histoire, réservé cependant aux seuls travailleurs (donc aux « bons pauvres »). Dans un pays où la révolution industrielle bat son plein, les employeurs comprennent vite l'intérêt de l'act de Speenhamland : ils réduisent les salaires, sachant que les paroisses devront compléter les revenus trop bas<sup>9</sup>.

Les économistes de l'époque montent vite au créneau, critiquant vigoureusement ce soutien social aux salaires fixés par le marché lorsqu'ils deviennent trop bas. Seul le marché est juge de ce qui doit être versé, la collectivité n'a pas à s'en mêler, fût-ce pour des raisons compassionnelles, soutient David Ricardo : « Tant que les lois actuelles resteront en vigueur, il est tout à fait dans l'ordre naturel des choses que le fonds destiné à l'entretien des pauvres ne cesse de croître jusqu'à ce qu'il absorbe la totalité du revenu net du pays<sup>10</sup>. » Sa critique vise essentiellement le secours destiné aux travailleurs à faibles revenus. Thomas Malthus, dans son *Essai sur le principe de population* (1798), va plus loin : « Je suis persuadé, écrit-il, que, si les lois sur les pauvres n'avaient jamais existé en Angleterre [...], la somme totale du bonheur eût été plus grande chez le peuple qu'elle ne l'est à présent<sup>11</sup>. » Dans l'édition de 1803, il ajoute notamment un passage, l'apologue du banquet : « Un homme [...] qui ne peut subsister ni de

9. Deux siècles plus tard, une crainte similaire sera d'ailleurs formulée par certains lors de la création du RSA-activité (voir chapitre 6).

10. David Ricardo, *Des principes de l'économie politique et de l'impôt* (1817), Garnier-Flammarion, 1992.

11. Thomas Malthus, *Essai sur le principe de population*, tome 2, Garnier-Flammarion, 1992. On lira avec intérêt, dans le tome 1, l'introduction de Jean-Paul Maréchal.

son travail ni de son patrimoine n'a nul droit à partager la nourriture des autres hommes. Au grand festin de la nature, il n'y a pas de couvert pour lui. » Et encore moins pour ses enfants : « S'il ne peut nourrir ses enfants, il faut donc qu'ils meurent de faim. » Ce qui fait scandale, surtout venant d'un pasteur. Proudhon aura cette phrase : « Il n'y a qu'un homme de trop sur Terre, c'est M. Malthus. »

Reste que ces critiques font mouche et que la loi sur les pauvres est profondément amendée en 1834. Les aides aux indigents valides sont réservées à ceux acceptant d'être hébergés et de bûcher dans une *workhouse* (maison de travail), le montant du secours devant être inférieur au niveau le plus bas de revenu constaté pour un travail analogue. Ce qui revient à mettre en application un autre des préceptes de Malthus : « Il faut que l'assistance ne soit point exempte de honte. » Commentant cette nouvelle politique sociale un peu plus d'un siècle après son instauration, Karl Polanyi<sup>12</sup> écrit : « Si Speenhamland représentait l'avalissement d'une misère protégée, le travailleur était désormais sans abri dans la société. [...] Si Speenhamland était le pourrissement de l'immobilité, le risque était désormais de mourir de froid. »

En France, au même moment – celui de la Révolution –, on aurait pu penser que le débat était tout autre. La volonté des révolutionnaires n'était-elle pas d'instaurer une société équitable, dans laquelle le sort de chacun ne serait ni scellé par la naissance ni déterminé par la chance ou la malchance ?

12. Karl Polanyi est un socio-économiste d'origine hongroise, dont le maître livre est publié en anglais en 1944 : *La Grande Transformation*, Gallimard, 1983 pour la traduction française.

La Révolution française, dans sa Déclaration des droits de l'homme, claironne en tout cas cette ambition. L'Assemblée constituante crée en avril 1790 un « Comité de mendicité », dont la présidence est confiée au duc de La Rochefoucauld-Liancourt. Mais le rapport qu'il publie, dès son titre – *Secourir la pauvreté honnête et malheureuse, réprimer la mendicité professionnelle et le vagabondage* –, reprend la distinction entre bons et mauvais pauvres. Le Comité avance que « le devoir de la société est de chercher à prévenir la misère, d'offrir du travail à ceux auxquels il est nécessaire pour vivre, de les y forcer s'ils s'y refusent, enfin d'assister sans travail ceux à qui l'âge ou les infirmités ôtent tout moyen de s'y livrer ». À côté de cette pauvreté « honnête et malheureuse », poursuit-il, il existe aussi de « mauvais pauvres, c'est-à-dire ceux qui, connus sous le nom de mendiants de profession et de vagabonds, se refusent à tout travail, troublent l'ordre public, sont un fléau dans la société et appellent sa juste sévérité ». La partition est classique et ne rompt guère avec la tradition antérieure, si ce n'est qu'elle affirme le principe d'un droit au travail équilibrant l'obligation de travailler : « Si celui qui existe a le droit de dire à la société : "fais-moi vivre", la société a également le droit de lui dire : "donne-moi ton travail". »

Relevant qu'un habitant du royaume sur huit en est réduit à devoir mendier pour vivre, le Comité, avant sa dissolution (en septembre 1791), formule deux suggestions reprises par l'Assemblée législative : substituer un système d'assistance publique à la charité privée (principalement organisée par l'Église) et instaurer un « Grand Livre de la bienfaisance nationale » regroupant et chiffrant l'ensemble des aides publiques, sous quelque forme qu'elles se présentent.

La première des deux suggestions n'est en fait pas si nouvelle que cela : Louis XIV l'avait amorcée en 1656 avec la création de l'Hôpital général à Paris, ce dernier devenant le seul organisme pouvant recevoir des dons et des legs, ce qui revenait à exclure l'Église de son rôle traditionnel dans ce domaine. En 1662, cet édit sera d'ailleurs étendu aux autres grandes villes de France. Mais une approche inédite semble se dessiner : un rapport de la nouvelle Assemblée législative, en 1792, avance pour la première fois que « chaque homme a droit à la subsistance par son travail s'il est bien portant, et à une assistance gratuite s'il est incapable de travailler<sup>13</sup> ». Certes, en filigrane, cette formule maintient la distinction entre bons et mauvais pauvres puisque, dans les deux cas, on ne traite que des bons : ceux qui travaillent et ceux qui ne sont pas en mesure de travailler. Mais, au moins, elle sous-entend que le travailleur n'est pas responsable de l'absence de travail, et que c'est à la collectivité de faire en sorte que soient levés les obstacles à l'emploi. Implicitement – c'est la nouveauté, même si ce n'est pas vraiment une révolution –, il n'est plus question de punir les pauvres qui ne travaillent pas, mais de leur permettre d'accéder au travail. Le regard de la société n'est plus tout à fait le même. En outre, une loi de 1796 oblige les communes les plus importantes à se doter de « bureaux de bienfaisance », ancêtres de nos actuels centres communaux d'action sociale (CCAS) et, à Paris, de l'Assistance publique et de ses hôpitaux. Les avancées de la Révolution dans la mise en place d'une société équitable ont donc été réelles, quoique modestes au regard des ambitions initiales.

13. Cité par Gareth Stedman Jones dans *La Fin de la pauvreté ? Un débat historique*, Éd. Ére, 2007.

### Les premières propositions d'assurance sociale

Une nouvelle approche avait pourtant été esquissée par deux hommes, précurseurs d'une assurance sociale universelle. Il s'agit d'abord de Condorcet, l'une des figures des Lumières. Mathématicien renommé, il élabore en 1782 un tel projet, financé par l'impôt : assurance, car les montants à y consacrer seront déterminés par les probabilités de décès ou de maladie interrompant une activité productive, mais assurance *sociale*, grâce à la mutualisation des fonds qui seront collectés et redistribués aux ayants droit en fonction de leur situation. Les veuves et les orphelins, ainsi que les personnes âgées, pourront ainsi continuer de percevoir des revenus les mettant à l'abri de la pauvreté. Emprisonné en 1793, Condorcet reprend ce projet en le complétant par un important volet éducatif : cette *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain* sera éditée aux frais de la République française en 1795, un an après sa mort en prison. Il y annonce en quelque sorte la *Théorie de la justice* de John Rawls, puisqu'il plaide en faveur d'une « égalité de fait » et avance que la seule inégalité justifiée devrait être celle « utile à l'intérêt de tous, parce qu'elle favorisera les progrès de la civilisation, de l'instruction et de l'industrie, sans entraîner ni dépendance, ni humiliation, ni appauvrissement<sup>14</sup> ».

Le second précurseur est Thomas Paine. Ce citoyen britannique avait pris fait et cause en faveur des « *insurgents* » américains bataillant pour leur indépendance. Son livre, *Le Sens commun*, a influencé les rédacteurs de la Constitution américaine (1776).

14. *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain*, an III de la République une et indivisible (1795), en ligne sur le site Gallica.

Défenseur des droits de l'homme, il est élu député du Pas-de-Calais en 1792 à l'Assemblée législative, puis emprisonné, comme Condorcet, lors de la Terreur et échappe de peu à la guillotine. À sa libération, il adresse « à la Législature et au Directoire exécutif de la République française » un *Plan pour améliorer la situation générale de tous les hommes*<sup>15</sup>. Il y développe une idée qu'il a déjà avancée en faveur d'un revenu universel versé chaque année à « tous les individus, pauvres ou riches » sans « odieuse distinction », sous forme d'un capital attribué à chacun à l'âge de 21 ans pour se lancer dans la vie, et sous forme d'une pension annuelle aux « aveugles et estropiés » et à ceux atteignant 50 ans jusqu'à leur mort<sup>16</sup>.

Paine propose de financer cette charge républicaine par ce qu'il appelle la « justice agraire », un impôt sur les successions équivalant à un dixième de leur montant. Les héritiers seraient un peu moins riches, tandis que les autres seraient moins pauvres. Ainsi, conclut-il, alors que « l'ouvrier languit dans sa vieillesse et périt dans la misère », « c'est la justice et non la charité qui forme le principe de [son] plan », l'héritage s'effectuant au profit de tous, car « le contraste de la magnificence du riche et des haillons de l'indigent défigure la face de la société, et annonce qu'on y a commis une grande violence dont il est temps de faire justice ». Comme Condorcet, Paine s'appuie sur le calcul des probabilités. Comme lui, il propose un système d'assurance sociale, mais à destination des personnes âgées. Comme lui, enfin, les ressources qu'il espère sont fondées sur l'impôt.

15. Voir le texte dans *La Revue du Mauss* n° 7, La Découverte, 1<sup>er</sup> semestre 1996.

16. Thomas Paine. *Les Droits de l'homme* (1792), Presses universitaires de Nancy, 1991.

On aurait pu imaginer que la Révolution prenne en considération ces propositions. Elle ne le fera pas, trop absorbée sans doute par ses querelles internes et, surtout, trop impécunieuse pour mettre en place un système d'assurance sociale qui aurait permis d'échapper – enfin – à « l'odieuse distinction » entre « bons » et « mauvais » pauvres. Mais, pour la première fois, la question de la lutte contre la pauvreté est abordée non plus sous l'angle de la responsabilité personnelle des pauvres, mais sous celui de la responsabilité de la société et de l'intérêt collectif.

### Les pauvres : fainéants ou filous

Il ne s'agit, hélas, que d'une parenthèse, vite refermée. Napoléon, en 1810, fait de la mendicité un délit sanctionné d'enfermement dans un « dépôt de mendicité », dont chaque département doit être doté, et dans lequel les pauvres valides seront astreints au travail, comme dans les *workhouses* anglaises.

Avec les débuts de l'industrialisation en France, les vieux débats occupent de nouveau le devant de la scène. En 1840, à la demande de l'Académie des sciences morales et politiques, le docteur Louis-René Villermé publie son *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers*<sup>17</sup>, une enquête détaillée sur la situation sociale des travailleurs du textile. Il y dresse un constat quasi apocalyptique de leurs conditions de vie. Mais il conclut que cette situation résulte plutôt de ce que « les ouvriers des manufactures manquent de sobriété, d'économie, de prévoyance, de mœurs »,

17. Louis-René Villermé, *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie* (1840), 10/18, 1971, p. 291.

estimant que, « bien souvent, ils ne sont misérables que par leur faute ». Même si Villermé appelle également à une amélioration des salaires – donc à un partage moins inégalitaire du produit du travail –, il est clair que, pour lui, les pauvres sont certes victimes, mais qu'ils portent une part de responsabilité dans cette situation.

Quant aux propositions d'assurance sociale, elles sont soigneusement remises dans le grenier des propositions utopiques. En 1835, Alexis de Tocqueville donne lecture d'un *Mémoire sur le paupérisme* à la Société royale académique de Cherbourg. Il s'y félicite de ce que la loi sur les pauvres ait été – enfin ! – modifiée en Angleterre, et que l'assistance aux démunis s'accompagne désormais obligatoirement, pour les valides, du système des *workhouses*. Mais l'essentiel de son propos consiste à critiquer le principe même d'un système public d'aide aux pauvres, dans une problématique proche de celle de Malthus : « Je suis profondément convaincu, expose-t-il, que tout système régulier, permanent, administratif dont le but sera de pourvoir aux besoins du pauvre fera naître plus de misères qu'il n'en peut guérir, dépravera la population qu'il veut secourir et consoler, réduira avec le temps les riches à n'être que les fermiers des pauvres, tarira les sources de l'épargne, arrêtera l'accumulation des capitaux, comprimera l'essor du commerce, engourdira l'activité et l'industrie humaines et finira par amener une révolution violente dans l'État, lorsque le nombre de ceux qui reçoivent l'aumône sera devenu presque aussi grand que le nombre de ceux qui la donnent et que l'indigent, ne pouvant plus tirer des riches appauvris de quoi pourvoir à ses besoins, trouvera plus

facile de les dépouiller tout à coup de leurs biens que de demander leurs secours<sup>18</sup>. »

Tocqueville n'est pas le seul. À quelques rares exceptions près (Louis Blanc, Charles Dupont-White), tous les économistes français du XIX<sup>e</sup> siècle adoptent des positions similaires. Ainsi, Charles Dunoyer (à qui, d'ailleurs, Villermé fait référence) écrit en 1846 : « Partout où l'on a établi des modes réguliers d'assistance, partout où les pauvres ont pu compter sur des secours certains, on a vu croître le nombre des pauvres, cela n'a jamais manqué. [...] D'où l'on doit inférer, non assurément qu'il faut retirer aux pauvres les secours de la charité, même officielle, mais qu'il n'y a pas d'illusion à se faire sur les résultats de cette charité, et que, si elle soulage momentanément bien des maux, elle contribue indubitablement à accroître le nombre des misérables<sup>19</sup>. »

Henri Baudrillard met en avant un autre argument mais aboutit à la même conclusion : « Si le droit à l'assistance était, comme on l'a dit, un droit véritable, il pourrait être revendiqué par la force contre ceux qui refusent d'y donner satisfaction. [...] Quiconque possède est à la merci de quiconque ne possède pas<sup>20</sup>. » Quant à Paul Leroy-Beaulieu, l'économiste français le plus influent à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, il met principalement l'indigence sur le compte des comportements des pauvres eux-mêmes : « Beaucoup de misérables

18. Cette philippique est reproduite dans le n°16/56 (automne 1986) de la *Revue internationale d'action communautaire*, alors éditée par l'université de Montréal. Elle est consultable sur le site des « classiques des sciences sociales » de l'Université du Canada à Chicoutimi (UQAC), ainsi que sur le site de Gallica.

19. Charles Dunoyer, *De la liberté du travail*, Librairie scientifique et industrielle, Liège, consultable sur le site de Gallica.

20. Henri Baudrillard, *La Liberté du travail*, Guillaumin, 1865.

élèvent leurs enfants, non seulement par nécessité, mais par choix, dans la pratique de la mendicité et de la fainéantise. [...] La cause la plus active [étant] la faiblesse intellectuelle et morale<sup>21</sup>. »

Enfin, dans la lignée de Villermé, quelques auteurs avancent que la pauvreté est forcément le produit d'une conduite dépravée. C'est le cas d'Herbert Spencer, célèbre sociologue britannique de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, qui traite les pauvres et les chômeurs d'« incapables », de « criminels », de « vauriens qui, d'une manière ou d'une autre, vivent aux dépens des hommes qui valent quelque chose ». Comme Malthus, il estime qu'« une créature qui n'est pas assez énergique pour se suffire doit périr. [...] Les philanthropes ont leur part de responsabilité, puisque, pour aider les enfants des gens indignes, ils désavantagent les enfants des gens méritants, en imposant à leurs parents des contributions locales toujours plus élevées<sup>22</sup>. »

Si les pauvres ne sont pas incapables, alors ils sont filous, extorquant aux âmes sensibles de quoi bien vivre. Maxime Du Camp – membre de l'Académie française et grand ami de Gustave Flaubert – raconte : « Sur un pont proche des Champs-Élysées, par un beau dimanche où les bourgeois sont en promenade, un ouvrier se jette dans la Seine. Un brave ouvrier plonge et parvient à ramener le désespéré sur la berge. Mais ce dernier proteste : "Qu'as-tu fait ? Pourquoi ne m'as-tu pas laissé mourir ? Je n'ai plus d'ouvrage et voilà trois

21. Paul Leroy-Beaulieu, *Traité théorique et pratique d'économie politique*, tome IV, Guillaumin, 1896. Voir aussi, du même auteur, *Essai sur la répartition des richesses et sur la tendance à une moindre inégalité des conditions*, Guillaumin, 1881.

22. Herbert Spencer, *L'Individu contre l'État*, Les Belles Lettres, 1993 (1<sup>re</sup> éd. : Félix Alcan, 1885).

jours que je n'ai pas mangé"<sup>23</sup>.» Le sauveteur donne au désespéré le peu qu'il a et, tout attendris, les bourgeois en promenade mettent à leur tour la main à la poche, de façon beaucoup plus conséquente, assurant aux deux complices – car c'était une arnaque – un gain substantiel.

Même les révolutionnaires y vont de leur couplet méprisant. Dans *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte* (1852), Karl Marx décrit ainsi «cette masse errante, fluctuante» qu'il appelle le «Lumpenprolétariat» (littéralement, le «prolétariat en haillons», traduit en français par «sous-prolétariat») : «Les rebuts et laissés-pour-compte de toutes les classes sociales, vagabonds, soldats renvoyés de l'armée, échappés des casernes et des bagnes, escrocs, voleurs à la roulotte, saltimbanques, escamoteurs et pickpockets, joueurs, maquereaux, patrons de bordels, portefaix, écrivassiers, joueurs d'orgue de Barbarie, chiffonniers, soulographes sordides, rémouleurs, rétameurs, mendiants.» Mais au moins attribue-t-il cette déchéance moins aux hommes concernés qu'au système social qui les a ainsi déshumanisés et traités comme des moins que rien.

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'élite du pouvoir estime donc que la misère de ceux qui n'ont pas de travail résulte de leur paresse et que l'aide qui pourrait leur être fournie ne peut qu'encourager leur tendance à la duperie. Cependant, Charles Dupuy<sup>24</sup>, rapporteur du Conseil

23. Dans *Paris bienfaisant*, 1888, cité dans Éric Lecerf, *La Famine des temps modernes, essai sur le chômeur*, L'Harmattan, 1992.

24. Cité par Christophe Guitton, «Le chômage entre question sociale et question pénale en France au tournant du siècle», dans Malcolm Mansfield, Robert Salais et Noël Whiteside (dir.), *Aux sources du chômage, 1880-1914. Une comparaison interdisciplinaire entre la France et la Grande-Bretagne*, Belin, 1994.

supérieur de l'Assistance publique, explique que le système des dépôts de mendicité doit être réformé : les tribunaux répugnent à condamner les mendiants à y être internés, et une minorité de départements disposent d'un tel dépôt (30 sur 88). Là où ils existent, «les incapables de toutes sortes (infirmes, vieillards, aliénés, idiots, épileptiques) y ont pris la place qui doit être réservée aux mendiants valides, à ceux pour lesquels l'assistance doit avoir pour corrélatif le travail», et l'obligation de travail n'y est organisée que dans quatorze d'entre eux. Non sans raison, estime-t-il, car ces lieux sont incapables de «procurer même aux plus laborieux les moyens de se former un pécule qui leur permette, une fois sortis, de prendre le temps de trouver du travail sans retomber dans la mendicité», si bien qu'«un individu qui sort du dépôt est rejeté dans la société aussi pauvre et souvent moins bon qu'il y était entré». Charles Dupuy propose donc de créer dans chaque commune ou syndicat de commune un bureau d'assistance, «principe posé par la Révolution et auquel la III<sup>e</sup> République s'honorera de revenir», de manière à assister localement les indigents invalides et à réserver les dépôts de mendicité à ceux qui sont valides.

Comment distinguer les vrais chômeurs des faux, les victimes des profiteurs ? L'Office du travail, organisme d'étude créé en 1891 dans l'orbite du ministère du Commerce et de l'Industrie, a la réponse : par la création de chantiers pour les personnes privées d'emploi, conditionnant «à l'exécution d'une tâche, généralement peu rémunératrice, l'allocation d'un secours très modique». Quel meilleur moyen «pour distinguer l'imposteur qui mendie par paresse et le malheureux qui cherche véritablement du travail sans pouvoir en

trouver» ? L'Office préconise donc la généralisation des sociétés (privées) d'assistance par le travail, suggestion que le ministre de l'Intérieur s'empresse de transmettre aux préfets, leur recommandant de subventionner ces sociétés « afin de protéger la charité contre ses propres abus, d'éviter que les aumônes soient données sans discernement et de faire du travail la base du secours ».

Et ceux qui refusent de travailler ? En prison ! répond Félix Voisin, président de la Société générale des prisons, qui, dans une note sur la répression du vagabondage et de la mendicité, avance : « Les vagabonds et les mendiants se divisent en trois catégories : les invalides, que l'on doit secourir ; les valides de bonne volonté, qui ont besoin d'une assistance temporaire ; les valides professionnels (vagabonds et mendiants volontaires), qui doivent être rigoureusement poursuivis. »

En 1899, le député Jean Cruppi entreprend de légiférer pour institutionnaliser cette différence de traitement. Il faut, écrit-il dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, « tendre la main à l'ouvrier victime du chômage, d'une infortune privée ou d'une crise industrielle ; lui prodiguer, ainsi qu'à l'invalidé et à l'infirme, tous les secours matériels et moraux que la cité doit à ses enfants ; frapper au contraire avec fermeté, parquer et priver des moyens de nuire le vicieux, l'incorrigible, l'antisocial ». Le principe d'une aide publique aux chômeurs est donc affirmé, mais il s'accompagne de l'obligation d'œuvrer dans un « établissement de travail », ce que refuse la commission parlementaire chargée d'étudier cette proposition.

À défaut d'aide publique (interdite par un décret-loi de 1852 « puisqu'elle tendrait à encourager

la paresse et à faire payer au travail une prime à l'insouciance<sup>25</sup> »), il faut promouvoir l'aide privée, avance un rapport en 1904, et subventionner les caisses syndicales de chômage ou les sociétés de secours mutuel, dont il existe quelques exemples en France (le Syndicat du livre, notamment). Mais pas question d'instaurer une cotisation obligatoire pour créer un organisme public d'assurance chômage : un tel système aurait bien du mal à « rendre la fraude à peu près impossible, car, à l'inverse de la maladie, aucun signe ne distingue le chômeur de celui qui ne veut pas travailler ». Mieux vaut que la police soit faite par le syndicat lui-même. Aussi, lorsque est votée, en 1905, la première grande loi en faveur de l'assistance, elle réserve le droit à l'aide (sous forme de placement en hospice ou de versement d'une pension) aux personnes privées de ressources, à condition qu'elles soient âgées (70 ans au moins) ou atteintes d'une infirmité ou d'une maladie estimée incurable les rendant incapables de travailler. Les chômeurs sont renvoyés à leur (triste) sort.

La guerre de 1914 met fin au débat. N'ayant pas réussi à trancher entre *workfare* (assistance conditionnée à une obligation de travailler) et indemnisation, le gouvernement recourt à une rustine : l'octroi de subventions aux municipalités mettant en place des caisses de secours aux chômeurs et la soupe populaire. C'est la pire des solutions, puisqu'elle pérennise la charité (publique, certes, mais sans certitude pour les chômeurs) sans s'attaquer aux règles et au fonctionnement du marché du travail. Il faudra près de cinquante ans pour que l'on sorte de cette impasse, avec la création de l'assurance chômage. Et beaucoup

25. Cité par Éric Lecerf dans *La Famine des temps modernes, essai sur le chômeur*, op. cit.

plus pour que l'on commence à comprendre que le marché du travail, loin d'être la réponse au chômage, peut être à l'origine de l'exclusion.

### Un tournant majeur remis en cause

Le xx<sup>e</sup> siècle marque une série majeure de tournants qui ont bouleversé toutes les sociétés de vieille industrialisation. D'abord un tournant économique : entre 1900 et 2000, le produit intérieur brut de la France est multiplié par dix (par six pour le produit par personne). Un tournant également dans les modes de vie et de travail : vers 1900, un cinquième de la population vivait dans des villes et les quatre cinquièmes restants dans des villages ; un siècle après, ces proportions se sont inversées ; dans le même temps, la proportion des salariés dans l'emploi est passée de 50 à 90 %, et leur nombre a été multiplié par trois. Mais c'est surtout le tournant social qui est spectaculaire : la protection sociale légale, quasi inexistante en 1900 (à l'exception d'une législation sur les accidents du travail votée en 1898), absorbe désormais plus de 30 % du revenu national.

Certes, cette mutation profonde n'a pas été sans effet sur la pauvreté, notamment par la création des retraites ouvrières et paysannes (1910), celle des allocations familiales (1928-1930) et l'apparition des caisses de secours aux chômeurs, ancêtres lointains (et très partiels) de l'actuelle Unedic. Cette mise en place, encore balbutiante, d'un système d'assurances sociales (qui sera généralisé en 1945 avec la Sécurité sociale et complété en 1958 avec l'indemnisation du chômage) « va faire disparaître la grande misère ouvrière si caractéristique du xix<sup>e</sup> siècle », écrit André

Gueslin<sup>26</sup>, qui nuance cependant en ajoutant que cela ne concerne que les salariés, « pas les plus pauvres, ceux qui sont exclus du travail ». Et un sociologue comme Jean Labbens<sup>27</sup> souligne que ceux qui, dans les années 1960-1970, vivent dans des taudis urbains (cités d'urgence ou de transit) parce qu'« ils n'arrivent pas à être admis dans les moins coûteuses des habitations que notre société considère comme normales » ont, pour « les quatre cinquièmes, hérité de leur misère ». « Leurs parents, écrit-il, étaient des nomades, des miséreux de la campagne ou de la ville. Une personne sur cinq a passé son enfance à l'Assistance publique » (aujourd'hui Aide sociale à l'enfance), et il détaille l'origine des maigres revenus de ces parents ou grands-parents : ils « cassaient du petit bois ou des cailloux, taillaient les haies, lavaient le linge, secondaient un maçon quand ils travaillaient ; braconnaient, glanaient, vivaient de menus travaux et de petites rapines ».

Petits boulots, petits arrangements avec la morale imposés par le désir de survivre, mais, surtout, héritage de la misère et exclusion de l'emploi, tel est le « fond du panier » de la pauvreté des pays que l'on dit riches. La création assez tardive (en 1989) du revenu minimum d'insertion (RMI, désormais remplacé par le RSA, revenu de solidarité active) a permis de réduire quelque peu cette misère profonde. Et un dispositif similaire existait depuis longtemps dans certains pays d'Europe. Mais on entend monter une rumeur, un bruit de fond qui a nom « assistanat ». Et même « cancer de l'assistanat<sup>28</sup> », la maladie

26. André Gueslin, *Les Gens de rien. Une histoire de la grande pauvreté dans la France du xx<sup>e</sup> siècle*, Fayard, 2004, p. 65.

27. Jean Labbens, *Sociologie de la pauvreté*, Gallimard, 1978.

28. Selon la formule de Laurent Wauquiez, alors ministre des Affaires européennes, en mai 2011.

de personnes qui, vivant de l'assistance, perdent peu à peu tout goût pour le travail. Des gens qui, tout compte fait, préféreraient se mettre les doigts de pieds en éventail, car vivant mieux de l'aide sociale qu'ils ne pourraient l'espérer de leur travail et connaissant toutes les ficelles (légalles ou illégales) pour capter le maximum d'aides et les compléter éventuellement par des occupations clandestines. Mieux aurait valu qu'ils continuent de casser des cailloux ou de glaner, poursuit la rumeur. Et comme ces «occupations» ont disparu, la solution est bien sûr d'exiger quelque chose en échange de cette aide si généreuse que la société, bonne poire, leur octroie.

La marche arrière sociale est donc enclenchée. Nous n'en sommes pas encore à l'abolition de l'assurance sociale et au retour de la charité<sup>29</sup>, mais l'image négative de pauvres responsables de leur sort, profiteurs ou fainéants, reprend de la vigueur. Le regard de la société sur ses pauvres se modifie, et pas dans le bon sens. Selon le Crédoc (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie), qui s'appuie sur son enquête annuelle sur les «conditions de vie et aspirations» des Français, «l'opinion porte un regard plus sévère sur les chômeurs ou les bénéficiaires de minima sociaux. Nos concitoyens sont de plus en plus nombreux à craindre les effets déresponsabilisants des politiques sociales, à tel point que le soutien à l'État-providence vacille». En particulier, 76% des personnes interrogées en 2014 (contre 67% l'année précédente) estiment qu'«il est parfois plus avantageux de percevoir des minima sociaux que de travailler avec un bas salaire<sup>30</sup>».

29. Quoique l'économiste Pascal Salin s'en fasse le héraut dans *Libéralisme* (Odile Jacob, 2000).

30. «En 2014, le soutien à l'État-providence vacille», note de synthèse n° 11, Crédoc, septembre 2014.

Dans un travail consistant à demander à des personnes rencontrées au hasard pourquoi les pauvres sont pauvres, Catherine Herszberg cite notamment la réponse d'un «énarque», donc analyste attentif (au moins en théorie) des politiques publiques : «Je refuse par principe l'idée qu'on est pauvre parce qu'on naît pauvre. On n'a pas d'hérédité de la pauvreté. [...] Ça s'inscrit dans l'histoire de chaque individu comme une erreur de parcours, de libre arbitre<sup>31</sup>.» En clair : les pauvres n'ont peut-être pas choisi délibérément la pauvreté, mais ils auraient pu y échapper. Retour au passé : ils sont moins victimes que coupables, et il faut donc se montrer dur pour les inciter à reprendre le bon chemin. Ce qui n'est certainement pas le meilleur moyen de les aider à sortir de cette situation, comme nous le disent quelques grandes voix qu'il importe, selon nous, d'écouter.

31. Catherine Herszberg, *Mais pourquoi sont-ils pauvres ?*, Seuil, 2012, p. 58.

## CHAPITRE 2

# RÉDUIRE LA PAUVRETÉ, UNE RESPONSABILITÉ DE SOCIÉTÉ

Le regard porté sur la pauvreté a évolué : d'une approche portant sur l'individu et distinguant les bons des méchants – le pauvre méritant et le mauvais pauvre –, on est passé progressivement à la considération des causes économiques et sociales de leur état. Le sort des indigents ne relève plus de la justice pénale (pendre ou enfermer), mais de la justice sociale. Cette transformation, qui devrait inspirer les politiques publiques et les attitudes individuelles, est cependant fragile. Car les conditions socio-économiques ont changé, et certaines d'entre elles ont fragilisé de nombreuses personnes. Dès lors, sur quels principes pouvons-nous appuyer pour orienter des politiques publiques adaptées à la situation présente de notre société ?

Dans les dernières décennies, c'est d'abord l'emploi qui s'est transformé profondément, tant dans sa composition professionnelle que dans l'élévation du niveau de compétences requis. Cette mutation se poursuit avec le développement d'une économie de services et la disparition progressive des processus de production à la chaîne. Ainsi, entre 2008 et 2013, alors que le nombre total d'emplois s'est réduit de 200 000 du fait de la crise, le nombre de cadres et de professions intellectuelles augmentait de 350 000. Malheur à ceux qui n'ont pas les diplômes, ou du moins l'expérience professionnelle, qu'exige de plus en plus le marché du travail. Ils risquent fort – on le verra dans le chapitre 4 – de se retrouver exclus de l'emploi ou relégués dans des tâches mal payées qui prédisposent à la pauvreté.

Dans le même temps, on constate aussi une transformation profonde de la géographie résidentielle et de l'emploi, qui engendre à la fois ce qu'Éric Maurin<sup>32</sup> nomme le « séparatisme social » (voir chapitre 5) et la disjonction. Car, pour la moitié de la population aux revenus les plus modestes, les lieux d'habitation – le plus souvent pour des raisons financières – ont tendance à s'éloigner des lieux d'emploi.

La société tout entière porte la responsabilité de n'avoir pas assez accompagné et préparé ces transformations, en trouvant des règles de fonctionnement du marché du travail ou de gestion des entreprises adaptées au passage d'une société de production de masse à une société de services différenciés, en aidant les personnes menacées par ces évolutions à retrouver les compétences nouvelles exigées, en donnant aux familles les plus désarmées les atouts grâce auxquels leurs enfants auraient pu mieux se préparer à affronter ce monde qui change, en mettant en œuvre un urbanisme à la fois plus social et plus équitable.

Ce contexte nous permet de couper court aux discours affirmant que, si certains entrent dans des processus de paupérisation ou d'exclusion, cela tient à leur responsabilité : celle de n'avoir pas voulu s'adapter et développer leurs capacités. Vous oubliez, diront-ils, que la réussite scolaire ou l'accès à l'emploi de qualité dépendent avant tout du mérite et du talent de chacun... Est-ce si sûr ? Ni le mérite ni le talent ne sont des attributs purement individuels. Ils sont socialement construits. Certes, les dons innés sont inégalement distribués dans la société. Mais même le fait d'avoir le goût (et de consentir l'effort) de les

32. Éric Maurin, *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, « La République des idées », 2004.

développer ne relève pas, pour l'essentiel, du mérite, mais de facteurs extérieurs : milieu familial et circonstances sociales.

Le philosophe américain John Rawls écrit dans *Théorie de la justice*<sup>33</sup> : « Nous ne méritons pas notre place dans la répartition des dons à la naissance, pas plus que nous ne méritons notre point de départ dans la société. Avons-nous un mérite du fait qu'un caractère supérieur nous a rendus capables de l'effort pour cultiver nos dons ? Ceci aussi est problématique ; car un tel caractère dépend en bonne partie d'un milieu familial heureux et des circonstances sociales de notre enfance, que nous ne pouvons pas mettre à notre actif. La notion de mérite ne s'applique pas ici. »

Le milliardaire américain Warren Buffett ne dit pas autre chose, mais de façon plus concrète : « Je pense que la société est responsable d'un pourcentage significatif de ce que j'ai gagné. Plantez-moi au milieu du Bangladesh, du Pérou ou d'ailleurs, et vous verrez ce qu'est réellement en mesure de produire mon talent dès lors qu'il lui faut s'exercer sur le mauvais type de sol. Il se trouve que j'exerce dans un système de marchés qui a la particularité de récompenser de manière disproportionnée ce que je fais très bien<sup>34</sup>. »

Il existe donc des déterminismes sociaux souvent plus forts que les volontés individuelles pour expliquer la pauvreté. Ces déterminismes sont de deux types. Les uns tiennent à la fragilité des personnes concernées : insuffisance des revenus, santé défaillante, formation insuffisante, mobilité réduite, etc. Il convient dès lors de les aider à réduire ces fragilités

33. John Rawls, *Théorie de la justice* (1971), traduit en français par Catherine Audard, Seuil, 1987.

34. Cité par Patrick Savidan, *Repenser l'égalité des chances*, Grasset, 2007.

grâce à des aides sociales ou à des services collectifs (l'école pour les enfants, les soins médicaux pour la santé, etc.). Dans ce premier cas de figure, l'essentiel de l'aide passe par des organismes publics chargés de ces missions, qu'ils remplissent plus ou moins bien, on le verra. Ce premier volet des politiques publiques est le plus connu et, en France, c'est essentiellement sous cet angle qu'a été conçu le plan de lutte contre la pauvreté mis en place en 2012.

Le second vecteur de pauvreté est lié aux règles qui prévalent sur le marché du travail – mais aussi sur ceux du logement et de la formation continue. Là, ce ne sont plus les personnes qui sont en cause, mais les règles, et ce sont elles qu'il convient de faire évoluer. Dans ce cas de figure, la responsabilité de la pauvreté est clairement du côté des institutions, et les pouvoirs publics ne sont pas les seuls concernés : la société civile (partenaires sociaux et associations) a aussi un grand rôle à jouer. Le problème est qu'elle ne s'en soucie pas forcément, soit parce que ses intérêts ne l'y poussent pas, soit parce qu'elle ne se sent pas concernée. Ainsi, une confédération syndicale a indiqué à plusieurs reprises que ce n'était pas à elle de s'occuper des questions d'accès à l'emploi des chômeurs. De même, le patronat refuse de prendre des engagements sur la réduction du chômage de longue durée. En outre, la faible capacité de négociation ou de choix des personnes les plus fragiles fait qu'elles payent le plus lourd tribut aux causes de pauvreté « institutionnelles ».

La lutte contre la pauvreté consiste donc à la fois à aider les plus fragiles et à modifier les règles produisant de la précarité. C'est une question d'efficacité collective, de justice sociale et de reconnaissance.

### Un bien commun bénéfique à tous

On n'insistera pas sur l'efficacité collective, car on sait qu'il ne suffit pas qu'une société soit économiquement efficace pour que ses habitants s'estiment heureux. Il peut même arriver que, par souci d'efficacité, une société engendre à la fois plus de richesses économiques et davantage de mal-être chez la partie de ses habitants qui assument les changements à la source de cet enrichissement global : stress, burn-out, emplois plus précaires et chômage composent souvent l'envers du décor. À l'heure où l'on s'interroge sur la pertinence du produit intérieur brut comme indicateur de réussite collective d'une société, mieux vaut ne pas se risquer à trancher dans ce débat difficile entre efficacité économique et bien-être. Néanmoins, soulignons deux points.

D'une part, les personnes sans diplôme se retrouvent plus souvent en situation de chômage ou d'inactivité, donc plus fréquemment exposées à la pauvreté, que le reste de la population. En outre, on sait que le fait d'être au chômage, ou en inactivité contrainte, est générateur de mal-être : moins de relations sociales du fait de l'isolement, une plus faible estime de soi, davantage de morbidité (situations de maladie), etc. Réduire la pauvreté en permettant un meilleur accès à l'emploi contribuerait donc à l'amélioration du bien-être général de la société française. D'autre part, à l'inverse, ne pas la réduire, c'est s'exposer à des dépenses sociales qui, sans qu'elles soient élevées par personne concernée, représentent néanmoins un coût important pour la collectivité. Car, contrairement aux dépenses d'assurance chômage ou d'arrêt maladie, par exemple, qui sont limitées dans

le temps, la pauvreté peut déboucher sur des formes durables d'exclusion et engendrer ainsi, tout au long de la vie des personnes concernées, des dépenses non négligeables de protection sociale (en incluant l'hébergement, l'accompagnement et les soins).

Prévenir la pauvreté est une forme importante d'investissement social<sup>35</sup> : un investissement dans les personnes les moins favorisées, mais aussi un investissement bénéfique à la société tout entière. D'une certaine manière, même si ce raisonnement se présente sous une forme utilitariste (puisque l'on en attend des bénéfices pour tous, et pas seulement en faveur des personnes concernées), réduire la pauvreté est une forme de bien commun.

### Du refus à la toute-puissance de la justice sociale

Réduire la pauvreté est aussi une exigence de justice sociale. Le terme même de « justice sociale » est pourtant contesté. Et pas seulement parce que ce vocable masque souvent des intérêts catégoriels qui n'ont que peu de rapport avec la notion de « juste ». Ainsi, Friedrich Hayek, dans un livre au titre éloquent – *Le Mirage de la justice sociale*<sup>36</sup> –, écrit : « Le plus grand service dont je sois encore capable envers mes contemporains serait de faire que ceux d'entre eux qui parlent ou écrivent éprouvent désormais une honte insurmontable à se servir encore des termes "justice sociale". » Pour lui, c'est justement la diversité des situations sociales issues du fonctionnement d'un libre marché qui incite les acteurs à délaisser les voies les

35. Voir sur ce thème Jacques Delors et Michel Dollé, *Investir dans le social*, Odile Jacob, 2009.

36. Friedrich Hayek, *Le Mirage de la justice sociale* (1976), PUF, 1981.

moins rémunératrices et à chercher ou à sélectionner les voies les plus rentables, qui, du point de vue économique, sont aussi les plus efficaces. Il est donc bon pour la société dans son ensemble que certains soient victimes et d'autres gagnants.

En d'autres termes, toute tentative pour réduire les inégalités par le biais d'une politique publique est inefficace, car ce qui paraît injuste est une façon de baliser les impasses et d'inciter les membres de la société à les éviter et à porter leurs efforts dans des directions plus lucratives pour eux comme pour la société : les inégalités sont bénéfiques dès lors qu'elles sont issues du fonctionnement d'un libre marché.

En outre, selon Hayek, la redistribution est illégitime : « Personne n'a le droit de contraindre les autres membres à lui fournir (ou à fournir à des tiers) un revenu particulier. » Ce courant de pensée, souvent qualifié de « libertarien », analyse donc la « justice sociale » à la fois comme une atteinte au droit de propriété et un obstacle à l'efficacité économique.

À l'opposé, Ambroise de Milan, qui vivait au IV<sup>e</sup> siècle et que l'Église catholique a canonisé, estimait, selon Thomas d'Aquin<sup>37</sup>, que « le pain que tu gardes appartient à ceux qui ont faim<sup>38</sup>, les vêtements que tu caches appartiennent à ceux qui sont nus, et l'argent que tu enfouis est le rachat et la délivrance des malheureux ». Cette position a conduit à l'émergence dans le droit de « l'état de nécessité », qui exonère de responsabilité pénale un voleur agissant dans ce cadre.

37. Dans sa *Somme théologique* (XIII<sup>e</sup> siècle), qui demeure une des sources essentielles de la réflexion théologique dans l'Église catholique.

38. Philippe-Jean Hesse, « Un droit fondamental vieux de 3 000 ans : l'état de nécessité. Jalons pour une histoire de la notion », *Droits fondamentaux* n° 2, 2002.

Thomas d'Aquin fait sienne l'affirmation d'Ambroise et la commente ainsi : « Le partage des biens et leur appropriation selon le droit humain ne suppriment pas la nécessité pour les hommes d'user de ces biens en vue des besoins de tous. » La propriété privée est subordonnée aux nécessités collectives – en totale opposition aux idées défendues par Hayek – et la richesse des uns doit servir prioritairement à réduire la pauvreté des autres, ceux-ci ayant en quelque sorte, tant que leurs besoins de base ne sont pas satisfaits, un droit de préemption sur le surplus des autres<sup>39</sup>.

### Un apport fondamental : l'analyse de John Rawls

Plutôt que de choisir entre ces deux positions extrêmes – le chacun pour soi et l'affectation de la totalité des surplus des riches au bénéfice des pauvres –, le philosophe américain John Rawls propose une approche originale, dans laquelle il tente de cerner les bases d'une société juste conciliant l'efficacité économique, les libertés et les questions d'égalité. Son analyse s'appuie sur deux principes. Le premier, qui doit l'emporter sur le second, postule que, dans une société juste, chacun doit bénéficier inconditionnellement d'un ensemble de libertés fondamentales : libertés politiques, de pensée et d'expression, liberté de la personne et propriété de soi ; mais, à l'opposé des libertariens, Rawls n'y inclut pas le droit de propriété. Le second principe, dénommé principe de différence, avance que la collaboration entre acteurs sociaux doit se faire au bénéfice de tous. Cela peut entraîner des inégalités économiques et sociales, mais Rawls émet deux conditions pour que ces inégalités soient

39. Voir aussi, à ce sujet, l'encyclique *Laudato si* du pape François, 2015.

équitables (*fair*). Elles « doivent être organisées de façon à ce qu'elles apportent aux plus désavantagés les meilleures perspectives et qu'elles soient attachées à des fonctions et à des positions ouvertes à tous, conformément à la juste [*fair*] égalité des chances<sup>40</sup> ».

En d'autres termes, il faut certes tenter de concilier efficacité et justice, mais la seconde doit passer avant la première. Concrètement, entre deux états socio-économiques, le préférable n'est pas celui qui privilégie la croissance économique (l'efficacité), mais celui qui améliore le sort des plus pauvres, non seulement en termes de revenu, mais aussi d'accès à l'emploi, d'estime de soi et de considération sociale. Rawls insiste beaucoup sur l'idée que la société juste est celle qui se bâtit sur la base d'avantages mutuels – au contraire d'une approche marxiste, par exemple, qui vise à améliorer le sort du prolétariat en dégradant celui de la bourgeoisie.

Le choix entre deux politiques économiques ne peut pas se limiter à la mesure de leur efficacité respective (par exemple en termes de croissance économique ou de rentabilité). Il doit aussi privilégier celle qui permettra aux plus pauvres, en premier lieu, d'améliorer leur situation professionnelle et, en second lieu, de connaître la plus grande amélioration de leur sort.

Prenons comme exemple les politiques d'aide au retour à l'emploi des chômeurs. L'OCDE<sup>41</sup>, pour évaluer ces politiques, considérait qu'elles sont efficaces si les économies sur les prestations (assurance chômage ou

40. John Rawls, *Théorie de la justice*, op. cit. Voir aussi, du même auteur, *Libéralisme politique* (1993), traduit en français par Catherine Audard, PUF, « Quadrige », 2006.

41. Organisation de coopération et de développements économiques, regroupant trente-quatre pays, essentiellement les pays industrialisés.

prestations d'assistance) et les gains engendrés par les prélèvements sociaux et fiscaux sur les revenus liés au retour à l'emploi sont supérieurs à la dépense engagée dans les mesures d'aide. Avec un tel critère, on privilégiera évidemment l'aide aux chômeurs les plus qualifiés (les mieux indemnisés et les plus susceptibles de retrouver un emploi), et l'aide aux moins qualifiés risque d'être jugée inefficace. En fin de compte, on aura plutôt aggravé l'inégalité des chances, ce que condamne la première partie du principe de différence (priorité à l'égalité des chances). Une politique inspirée des principes de Rawls devrait au contraire donner la priorité aux chômeurs les moins qualifiés.

Qu'en est-il de la deuxième partie du principe de différence (les inégalités doivent apporter aux plus désavantagés les meilleures perspectives) ? En France, de nombreuses critiques – de gauche, notamment – ont reproché à Rawls de justifier l'existence d'inégalités de résultats. Ils réagissaient à l'un des premiers rapports officiels<sup>42</sup> mentionnant le philosophe américain en France. Sur la base d'une lecture trop rapide ou hypocrite de Rawls, ce rapport qualifiait d'« équitable » toute politique contribuant à accélérer la croissance, fût-ce au prix d'un creusement des inégalités, dès lors que la situation des pauvres en était améliorée. Ces inégalités, dès lors, étaient « justes ». Cette interprétation est erronée<sup>43</sup>.

Prenons un exemple. Le rapport entre les plus hautes et les plus faibles rémunérations dans certaines entreprises atteint ou dépasse 1000 pour 1.

42. *La France de l'an 2000*, rapport au Premier ministre de la commission présidée par Alain Minc, Odile Jacob, 1994.

43. Voir Catherine Audard, *Qu'est-ce que le libéralisme ?*, Gallimard, « Folio essais », 2009.

Le resserrement de l'éventail, par la norme ou la fiscalité, à 100 pour 1, dont le bénéfice reviendrait aux moins rémunérés, irait dans le sens de la justice, si l'on suit Rawls, sauf si elle conduisait à une désincitation à l'effort et à l'innovation telle que cela engendre une réduction de l'efficacité économique aboutissant à une baisse de la rémunération des plus faibles. Mais cet effet est improbable, ne serait-ce qu'au vu de l'expérience historique ! L'économiste américain Paul Krugman<sup>44</sup> rappelle qu'aux États-Unis la période de la « Grande Compression », engagée par le président Roosevelt (il a relevé à 90 % le taux d'imposition marginal des revenus les plus élevés), et qui s'est prolongée jusque assez loin dans l'après-guerre, a permis de passer de 1 000 pour 1 à 100 pour 1 sans affecter, loin de là, la croissance à la fois de l'ensemble du produit national et du revenu des plus faibles.

Krugman montre aussi que, sous l'influence néo-conservatrice (de Ronald Reagan à George Bush), l'écart s'est creusé de nouveau, tandis que le revenu médian stagnait et que la pauvreté s'approfondissait. Et Warren Buffett, cité plus haut, souligne que la société où il exerce le rémunère davantage qu'il ne le mérite réellement. La politique de Franklin Delano Roosevelt allait dans le sens de la justice selon Rawls, et non celle qui lui a succédé et qui se développe dans de nombreux pays, dont le nôtre. Voilà de quoi éclairer quelques débats récents.

John Rawls, en fin de compte, est très explicite sur ce point : « Les inégalités économiques et sociales doivent être telles qu'elles soient au plus grand

44. Paul Krugman, *The Conscience of a Liberal*, W. W. Norton & Company, 2007, traduit en français par Paul Chemla, *L'Amérique que nous voulons*, Flammarion, 2008.

bénéfice des plus désavantagés. » L'expression « au plus grand bénéfice » est sans ambiguïté : ce sont les plus pauvres qui doivent être prioritaires dans l'organisation de la société et dans la répartition de ce que Rawls appelle « les biens sociaux », notamment l'accès aux droits, la formation, les revenus « primaires » (ceux issus du travail et du patrimoine, avant cotisations sociales et impôts) et les revenus disponibles (après impôts et prestations sociales). S'il faut choisir entre justice (ou « équité ») et efficacité (ou croissance économique), c'est la première qui doit primer, la seule limite étant que cela ne dégrade pas le sort des plus pauvres.

Dès lors, on ne peut évacuer la question de la pauvreté et ne s'intéresser qu'à la croissance, celle-ci permettant en général d'améliorer, fût-ce de pas grand-chose, la situation des personnes en situation de pauvreté, parce que certaines d'entre elles – les mieux placées ou les plus « employables » – peuvent trouver plus facilement un emploi. Les tenants de ce raisonnement utilisent souvent l'image de la marée qui monte et qui, ce faisant, soulève tous les bateaux. Or, contrairement à ce que suggère cette métaphore, les plus démunis sont souvent ignorés des embellies caractérisées par la création d'emplois et d'activités génératrices de revenus supplémentaires. Dans le meilleur des cas, un petit nombre, composé de ceux qui ont le plus d'atouts ou de chance, parvient à s'accrocher à l'un de ces navires qui montent. Mais les moins bien lotis n'y parviennent pas, faute de ressources ou de compétences susceptibles d'intéresser des employeurs, ou faute de capacités à rejoindre le marché du travail. L'approche dite « du ruissellement » (*trickle down*), qui fait de la croissance économique

le moyen privilégié d'améliorer le sort des plus démunis dans les pays à niveau de développement élevé, se heurte à un démenti par les faits bien plus souvent qu'elle n'est vérifiée.

En outre, c'est commettre un autre contresens que de se réfugier derrière Rawls à propos de l'égalité des chances et de voir dans la méritocratie – la réussite des meilleurs – la preuve qu'il y a égalité des chances. En réalité, le philosophe dénonce très clairement la méritocratie. Dans les sociétés méritocratiques, écrit-il, «l'égalité des chances signifie une chance égale de laisser en arrière les plus défavorisés dans la quête personnelle de l'influence et de la position sociale». La juste égalité des chances, telle qu'il l'explicite, suppose que, *à talents et à mérites identiques*, l'accès aux diverses positions sociales ne dépende pas de la situation sociale initiale. Et, même si cela était réalisé, il faudrait en outre que les personnes dont la dotation leur a permis d'accéder à des positions sociales élevées exercent ces dernières de façon à améliorer le sort des plus défavorisés. Surtout, comme cela a été mentionné plus haut avec l'exemple de Warren Buffett, les talents et la capacité de les mettre en œuvre relèvent autant des institutions existantes que du mérite individuel, si bien que la société récompense parfois de manière imméritée certains talents.

Prenons ainsi la pointe du système méritocratique français : l'accès aux grandes écoles. Certes, les concours d'entrée permettent de sélectionner les meilleurs des candidats. Certes, ceux-ci fournissent un effort intense pour valoriser leurs talents. Mais il n'y a pas pour autant égalité des chances, car nombre de ceux qui auraient pu espérer passer ces concours

ont été éliminés durant le parcours y conduisant, non parce qu'ils avaient moins de talent, mais parce que leur environnement familial, culturel et économique ne les y a pas poussés. C'est ce qu'exprime ainsi l'économiste Ha-Joon Chang, professeur à l'université de Cambridge (Royaume-Uni)<sup>45</sup> : «Nul ne vient au monde dans un vide absolu. L'environnement socio-économique dans lequel chacun évolue impose de sérieuses limites à ce qu'il peut faire ou même à ce qu'il veut faire. Le milieu ambiant peut le faire renoncer à certaines options sans même les essayer. Par exemple, de nombreux enfants de la classe ouvrière britannique qui sont doués scolairement n'essaient même pas de faire des études supérieures, parce que l'université, "ce n'est pas pour eux".» Les «plus défavorisés socialement par la naissance» auraient peut-être pu faire partie de cette élite intellectuelle, mais les politiques publiques n'ont pas joué le rôle qui l'aurait permis.

L'approche de Rawls incite donc à imaginer des politiques publiques qui, en renforçant les potentialités des personnes en situation de pauvreté, permettent de se rapprocher d'une réelle égalité des chances. Ce qui ne vaut pas seulement pour la formation, mais pour toutes les étapes de la vie : il s'agit dans tous les cas de redonner leur chance aux personnes qui ne l'ont pas eue. En outre, on ne peut que regretter, avec Rawls, que cette élite intellectuelle se détourne souvent de la recherche du bien commun pour poursuivre surtout des objectifs de richesse et de puissance. De ce point de vue, l'abandon rapide du service public

45. Ha-Joon Chang, *Deux ou trois choses que l'on ne vous dit jamais sur le capitalisme*, traduit par Paul et Françoise Chemla, Points, 2015 (1<sup>re</sup> éd. Seuil, 2012).

chez les anciens des grandes écoles censées y préparer – et qui ont de plus vu leurs études financées par la collectivité – est condamnable.

### L'approche d'Amartya Sen, plus réaliste mais moins ambitieuse

L'approche de John Rawls a été tout à la fois critiquée et complétée par l'économiste indien Amartya Sen<sup>46</sup>. Relevant à juste titre que le philosophe américain fait reposer la justice sur une exigence d'équité, c'est-à-dire tenant compte «des intérêts et des pré-occupations de chacun», Sen doute fortement qu'il puisse en résulter un accord unanime sur les règles et les institutions qui permettront de concrétiser cette équité. «Je dois dire que Rawls me laisse tout à fait sceptique, écrit-il, quand il affirme le caractère unique du choix [...] de l'ensemble des principes appelés à régir les institutions justes, sur lesquelles une société pleinement juste doit s'appuyer. Notre compréhension de la justice est pourtant influencée par des considérations générales foncièrement plurielles et souvent contradictoires. Or, s'il n'y a pas émergence unique d'un ensemble de principes de justice bien précis qui définissent ensemble les institutions nécessaires à la structure fondamentale de la société, toute la procédure de la "justice comme équité" [...] est difficilement utilisable<sup>47</sup>.» La possibilité de construire des principes de justice faisant l'objet d'un consensus est donc douteuse.

46. Amartya Sen a été lauréat du prix de sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel (dit «prix Nobel d'économie») en 1998.

47. *L'Idée de justice* (2009), traduit en français par Paul Chemla et Éloi Laurent, Flammarion, 2010, p. 87.

Toutefois, et c'est son apport essentiel à la réflexion sur la possibilité d'instaurer une société plus juste, Sen avance qu'en matière de jugement sur les inégalités il ne faut pas se focaliser sur les résultats (les réalisations, comme le revenu ou les positions sociales) mais sur «les possibilités réelles pour chacun de faire les choses qu'il a raison de valoriser», ce qu'il appelle les «capabilités». Ce qui compte, c'est que chaque personne puisse avoir la liberté de poursuivre ses fins, et ainsi de concrétiser ce qu'elle aspire à faire ou à être. L'important n'est pas d'instaurer une «société parfaitement juste» mais une société plus juste. C'est-à-dire d'ouvrir le champ des possibles afin que chacun puisse progresser dans le domaine de ses capacités, certains obstacles qui s'y opposent étant peu à peu levés. Cette approche, peut-être plus réaliste mais moins ambitieuse, a inspiré la création de nouveaux indicateurs d'inégalité ou de pauvreté ; elle est reprise largement dans les travaux de la Banque mondiale<sup>48</sup>.

Faut-il opposer Amartya Sen et John Rawls pour proposer des politiques de lutte contre les inégalités ou la pauvreté ? Sen lui-même dit que «toute son œuvre philosophique n'est guère plus qu'une note de bas de page<sup>49</sup>» au regard de celle de Rawls. De fait, la combinaison de l'estime de soi et de l'égalité des chances que propose ce dernier comme éléments de justice est très proche des capacités de Sen. Celui-ci nie, à raison, la possibilité d'un consensus sur les

48. Voir les rapports de la Banque mondiale sur le développement humain et l'indice du même nom (IDH).

49. Cité par Philippe Van Parijs dans «Qu'est-ce qu'une société juste ? La pensée philosophique contemporaine», intervention aux Semaines sociales de 2006, dont les actes sont parus aux éditions Bayard la même année.

principes de Rawls et sur leur hiérarchie, mais il ne les rejette pas. Or, s'il est impossible d'obtenir un consensus sur ce que devrait être une « société parfaitement juste », comment progresser vers plus de justice ? En ce qui concerne les injustices au plan mondial ou dans des sociétés très inégalitaires comme l'Inde, le pays d'origine de Sen, où ce sont souvent les bases mêmes d'une vie décente qui sont foulées au pied, celui-ci estime que la démarche de définition et d'articulation des principes de justice proposés par Rawls n'est pas nécessaire pour inspirer les politiques à mener. Mais c'est plus douteux pour l'examen d'une société comme la nôtre, où la justice sociale est invoquée aussi bien par ceux qui prônent tel dispositif que par ceux qui le récusent, comme en témoignent par exemple les discussions sur la dégressivité des allocations familiales (voir chapitre 5). Sortir de cette impasse nécessite que le débat démocratique porte sur les principes à suivre de manière privilégiée dans la société que nous voulons construire, et la pensée de Rawls nous paraît fort utile pour cela. « John Rawls a formulé ce que l'on pourrait appeler une charte de la social-démocratie moderne, avec ses forces et ses faiblesses », comme le signale le texte de quatrième de couverture de l'édition de *Théorie de la justice* que nous avons utilisée.

#### **La reconnaissance, élément essentiel de cohésion sociale**

Le terme de « reconnaissance » peut paraître étrange, plus encore qu'ambigu : il est le plus souvent utilisé pour désigner soit l'expression d'une gratitude, soit l'examen attentif d'un parcours géographique. Axel Honneth, le philosophe allemand à l'origine de

cette approche, l'a utilisé dans un troisième sens (tout comme Charles Taylor au Canada ou Emmanuel Renault en France) : le fait d'être *reconnu*, c'est-à-dire accepté et intégré dans la communauté humaine comme un membre à part entière, avec sa personnalité, ses capacités et ses qualités. Ce qui est au cœur de cette approche n'est donc pas la répartition équitable des biens sociaux, comme chez Rawls (même si ce dernier classe le respect et l'estime de soi parmi lesdits biens sociaux), mais la reconnaissance par autrui et par les institutions publiques de la valeur individuelle et sociale de chacun.

Il y a bien sûr un lien entre ces deux approches, puisque l'une et l'autre mettent au centre de leur problématique la dignité de la personne. Pour Axel Honneth, « ce qu'il y a de juste ou de bon dans une société se mesure à sa capacité à assurer les conditions de la reconnaissance réciproque qui permettent à la formation de l'identité personnelle – et donc à la réalisation de soi de l'individu – de s'accomplir de façon satisfaisante<sup>50</sup> ». Regarder quelqu'un comme s'il était transparent, sans le voir, explique-t-il, est le pire des affronts qu'on puisse lui faire, puisqu'il est ainsi considéré comme une chose sans intérêt. Adam Smith écrivait déjà : « L'homme pauvre va et vient sans être aperçu, et, quand il est au milieu de la foule, il est dans la même obscurité que s'il était resté enfermé dans son propre taudis<sup>51</sup>. » Ainsi, pour Honneth, être méprisé est la principale source d'injustice ressentie, car les personnes victimes de ce dédain ont le sentiment

50. Axel Honneth, « La théorie de la reconnaissance », *La Revue du Mauss* n° 23, 1<sup>er</sup> semestre 2004.

51. Adam Smith, *Théorie des sentiments moraux* (1759), traduction de Michaël Biziou, Claude Gautier et Jean-François Pradeau, PUF, « Quadrige », 2003.

que la société ne reconnaît ni leur identité en tant que sujets moraux ni la valeur de leur participation à la vie sociale. Justice sociale et reconnaissance participent donc de la même exigence : fonder la cohésion sociale sur l'égle valeur de chacun au sein de la société.

À l'opposé de cette problématique, des discours politiques comme ceux de Laurent Wauquiez sur l'assistanat, par exemple, sont exemplaires du mépris social. Mais, au-delà, la pratique même des institutions gérant l'aide sociale est en question. Comment justifier que les allocataires de minima sociaux soient plus contrôlés que toute autre catégorie quant aux déclarations fiscales de revenu ? Par ailleurs, le mépris social dont sont victimes ceux qui font la manche, par exemple, prend souvent la forme d'une invisibilité aux yeux des passants. Il s'agit alors d'une réactivation symbolique de l'ancienne notion de « mauvais pauvre » : autrefois, ils étaient bannis ou expulsés ; aujourd'hui, il n'est même plus nécessaire d'en passer par là puisque, même présents, on ne les voit pas exister. Et cette invisibilité rompt le lien social de façon symbolique, certes, mais non moins existentielle que la mise à l'écart ou l'enfermement d'autrefois.

### Un apport pour les politiques publiques

Ce rapide examen des concepts de justice sociale et de reconnaissance pourrait paraître un détour dans un livre qui ambitionne d'aider à réduire la pauvreté. En réalité, il n'en est rien. Car les apports de Rawls, de Sen et d'Honneth peuvent nous éclairer sur les politiques qu'il serait souhaitable de mettre en œuvre, et leurs analyses peuvent devenir la source de prolongements concrets dont pourraient s'inspirer

les politiques publiques, mais aussi l'ensemble des acteurs sociaux.

Par exemple, dans notre société, le chômage est l'une des premières et des plus importantes injustices sociales. Il nie la possibilité de participer à « l'entreprise de coopération mutuellement avantageuse » qui, selon Rawls, est à la base du contrat social liant implicitement les membres d'une société. Le droit à l'emploi pourrait donc être considéré comme l'un des droits fondamentaux relevant du premier principe d'une société juste avancé par John Rawls. Il est, au demeurant, inscrit dans le préambule de notre Constitution. De fait, certains envisagent de créer un « droit opposable à l'emploi ». L'idée est généreuse, mais elle n'est guère envisageable.

#### *Les limites d'un « droit opposable »*

Un droit opposable permet à ceux qui ne parviennent pas à faire valoir ce droit par les méthodes habituelles d'exiger de l'État, par voie de justice, qu'il trouve une solution, sous peine d'amende. Le seul droit opposable existant est celui au logement, qui devait inciter la puissance publique à trouver des financements pour davantage de logements sociaux ou à réquisitionner des logements vacants. Il n'en a rien été, et l'État est souvent condamné faute de pouvoir trouver des solutions adéquates. Le pire est que ces amendes alimentent un fonds destiné à financer l'accompagnement vers le logement réalisé par des associations. En d'autres termes, quand il ne parvient pas à respecter la loi, l'État confie à des associations le soin de trouver une solution et leur verse les amendes auxquelles la justice l'a condamné...

Si l'emploi devenait un droit opposable, il faudrait que l'État devienne « employeur en dernier ressort », une solution au parfum très soviétique qui n'est guère réaliste. En réalité, c'est l'ensemble de la société qui doit se mobiliser pour que l'accès à l'emploi soit possible pour tous ceux qui le souhaitent, l'État n'étant qu'un acteur parmi d'autres. Son rôle est d'aider à faire émerger de l'employabilité et de la formation au bénéfice de ceux qui en sont dépourvus, mais aussi d'édicter des règles permettant de réduire le chômage. Nous verrons au chapitre 4 ce qu'il serait envisageable de faire dans ces domaines. Mais, avant, il nous faut regarder la situation : que désigne exactement le terme de « pauvreté » et quels sont les résultats de la lutte menée contre elle ?

## CHAPITRE 3 UN ÉTAT DES LIEUX

Un sondage réalisé en 2015 nous apprend que, sur 505 enfants interrogés à la demande du Secours populaire, 60 % disent avoir peur de devenir pauvres tandis que, chez les adultes, 31 % disent avoir un membre de leur famille en situation de pauvreté. Dans une enquête plus ancienne, conduite en 2012 à la demande du quotidien *Les Échos*, on découvre que 48 % des Français interrogés se déclarent « pauvres ou en passe de le devenir ». Dans un livre paru en 2006, au titre évocateur (*Sept millions de travailleurs pauvres*, soit un quart de la population active !), un chapitre entier décrivait la « pauvreté » d'un professeur de philo agrégé. Parce qu'il lui avait fallu « emprunter pour financer [ses] études, payer pour se loger, se nourrir, s'habiller, [subir] l'éloignement, les classes surchargées<sup>52</sup> ».

Tout dépend évidemment de ce que l'on appelle pauvreté. S'il s'agit de l'existence d'un découvert bancaire, 90 à 95 % des ménages en France doivent avoir connu ce genre de situation au moins une fois dans l'année. Mais s'il s'agit de ne pouvoir manger à sa faim, on doit être proche de zéro.

Analyser la pauvreté, définir des politiques de lutte contre la pauvreté et les évaluer nécessite à l'évidence que l'on précise ce que l'on entend par ce mot alors qu'il n'y a pas consensus sur sa définition. Il est également nécessaire de pouvoir mesurer l'étendue et l'intensité de la pauvreté, et de définir quelles personnes,

52. Jacques Cotta, *Sept millions de travailleurs pauvres. La face cachée des temps modernes*, Fayard, 2006.

quelles familles ou quels ménages sont pauvres pour déterminer s'il leur faut un soutien spécifique.

### Définir la pauvreté

Un détour par les dictionnaires et leurs éditions successives est éclairant. Dans la première livraison du dictionnaire de l'Académie française (1694), est pauvre celui «qui n'a pas de quoy subsister, qui manque des choses nécessaires à la vie». Le dictionnaire ajoute : «Pauvre est aussi substantif, et alors il signifie un mendiant.» Il donne comme exemples : «On a enfermé les pauvres, le bon pauvre.» Dans la neuvième édition (2011), est pauvre celui «qui n'a pas de quoi suffire à ses besoins, qui manque du nécessaire, qui n'a que le strict nécessaire» ; l'assimilation du pauvre au mendiant a disparu, de même que les références aux bons – ou mauvais – pauvres.

Dans le Trésor de la langue française, réalisé par le CNRS, la pauvreté est ainsi définie : «État, condition d'une personne qui manque de ressources, de moyens matériels pour mener une vie décente.» La référence n'est plus la subsistance, le strict nécessaire, mais «la vie décente».

Ainsi, selon les cas, on fait référence à la survie (la pauvreté absolue) ou à la vie décente au sein d'une société donnée et à une époque donnée (la pauvreté relative, au regard du mode de vie ou du niveau de vie de la société dans laquelle on se trouve). Très tôt, Adam Smith adopte ce dernier point de vue : «Par nécessités, j'entends non seulement les commodités qui sont indispensablement nécessaires au soutien de la vie, mais encore toutes les choses dont les honnêtes gens, même de la dernière classe du peuple,

ne sauraient décemment manquer, selon les usages du pays. Par exemple, une chemise de lin, strictement parlant, n'est pas une nécessité vitale. Les Grecs et les Romains vivaient, je pense, très confortablement, quoiqu'ils n'eussent pas de lin. Mais aujourd'hui, dans presque toute l'Europe, un ouvrier à la journée estimable aurait honte de se montrer sans une telle chemise, dont le manque serait supposé exprimer un degré repoussant de pauvreté que l'on ne suppose imputable qu'à une conduite extrêmement mauvaise<sup>53</sup>.»

Ces définitions, en se centrant sur les ressources matérielles ou monétaires, ignorent des dimensions mises en avant par les penseurs contemporains (Rawls, Sen, Honneth) ou certaines associations (par exemple, ATD-Quart Monde). Ainsi, pour Honneth, ignorer une catégorie sociale ou une personne, faire comme si elle n'existait pas, la mépriser, est la pire forme de pauvreté, puisque cela revient à lui dénier une quelconque dignité. Bruno Tardieu, du mouvement ATD, écrit de même : «La qualité des relations entre les humains est un bien commun. Le mépris de l'homme pour l'homme [...] détruit durablement notre capacité à vivre ensemble<sup>54</sup>.»

La pauvreté est donc multidimensionnelle. Mais, pour conduire des politiques de lutte contre la pauvreté, pour en mesurer les effets et la pertinence, il est nécessaire de pouvoir estimer l'étendue et la profondeur de la pauvreté. Ce qui conduit à privilégier certaines dimensions spécifiques : la dimension

53. Adam Smith, *La Richesse des nations* (1776), livre V, chap. II, art. 4. Adam Smith traite ici non d'une définition de la pauvreté mais de la séparation entre biens de nécessité et biens «de luxe», seuls ces derniers devant être taxés, selon lui.

54. Bruno Tardieu, *Quand un peuple parle*, La Découverte, 2015.

monétaire, bien sûr, tant la pauvreté est liée au revenu, c'est-à-dire à la capacité de satisfaire les besoins matériels de chacun, mais aussi les conditions de vie.

### Pauvreté monétaire

La première dimension, la plus utilisée tant dans les pays que dans les organisations internationales, est la dimension monétaire : en dessous de quel revenu ou de quel niveau de vie (ce dernier désignant le revenu corrigé par la taille du ménage : un célibataire a besoin d'une salle de bains, un couple n'en a pas besoin de deux) un individu ou un ménage n'a pas de quoi satisfaire ses besoins.

Mais quels besoins ? L'un des fondateurs des études sur la pauvreté, Benjamin Seebohm Rowntree, dans ses enquêtes sur la ville anglaise de York (menées en 1899, 1936 et 1951), définit la pauvreté comme le fait de n'avoir pas les moyens d'assurer sa subsistance. Mais – rémanence de la partition entre bons et mauvais pauvres –, il distingue les familles dont la pauvreté est uniquement liée à l'insuffisance de revenus (soit, en 1899, 10 % de la population) et celles qui, bien qu'ayant des revenus suffisants, dilapident une partie de leurs ressources dans l'alcool, le jeu, etc. (soit 18 % de la population).

La répétition de ces enquêtes sur un demi-siècle livre aussi une information intéressante : la pauvreté absolue, caractérisée par l'impossibilité de satisfaire correctement les besoins vitaux, notamment d'alimentation, s'évanouit, passant de 28 % à 3 %. Que l'on ne soit plus au bord de « mourir de faim » à York ou dans toute l'Angleterre, même dans l'immédiat après-guerre, n'est pas étonnant, en raison à la fois de la croissance

économique et du développement de l'État-providence. Mais ceci a-t-il supprimé la question sociale de la pauvreté au Royaume-Uni ? Certainement pas.

On peut également illustrer ce phénomène par le cas français. Lorsque le salaire minimum (alors appelé « Smig » : salaire minimum interprofessionnel garanti) est créé en France, en 1950, son niveau mensuel, pour 40 heures hebdomadaires, est alors l'équivalent de 325 euros d'aujourd'hui, soit à peine plus de 60 % du RSA actuel pour une personne seule, un niveau de revenus que dépassent la quasi-totalité des plus pauvres des pauvres. Cela prouve que mesurer la pauvreté dans une approche absolue n'a pas plus de sens, au moins dans les pays développés, que de comparer notre niveau de vie à celui du XIX<sup>e</sup> siècle pour en déduire que nous sommes tous devenus très riches.

#### *La pauvreté dans les pays en développement*

Pour les pays en développement, la Banque mondiale calcule un seuil de pauvreté absolue. Ce seuil est revalorisé de temps à autre, surtout pour compenser l'inflation. En 1990, il était de 1 dollar par jour et par personne, porté à 1,25 dollar en 2005 et, depuis 2015, à 1,90 dollar. Sur la base d'informations concernant 2012, la Banque mondiale estime que, en 2015, 700 millions de personnes, soit un dixième de la population mondiale, n'atteindraient pas ce nouveau seuil. Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies en 2000, consistaient à diviser par deux d'ici à 2015 le nombre de personnes vivant dans cette situation d'extrême pauvreté par rapport au nombre constaté en 1990 (1,9 milliard). L'objectif a été atteint, et même dépassé<sup>55</sup>.

55. « Objectifs du millénaire pour le développement », rapport 2015, Nations unies.

En vingt-cinq ans, plus d'un milliard de personnes auront sans doute franchi le seuil de pauvreté de la Banque mondiale. L'essentiel de cette amélioration relève de la forte croissance économique d'un ensemble encore limité de pays (Chine, Inde, etc.), alors qu'en Afrique subsaharienne le nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté est passé de 350 millions en 1999 à 390 millions en 2012 (57% de la population en 1990, 42,7% en 2012, 41% attendus pour 2015). Cet indicateur ne saurait à lui seul rendre compte de la pauvreté dans ces pays, qu'ils soient émergents ou non. Car la pauvreté ne se limite pas à des manques vitaux, mais au fait qu'elle contraint des personnes à devoir se priver de ce qui, dans la société où elles vivent, apparaît comme la norme de base, laquelle évolue en même temps que le mode de vie. Pas plus qu'à York au cours de la première moitié du xx<sup>e</sup> siècle, la réduction de la pauvreté absolue ne supprime la question sociale de la pauvreté dans les pays émergents. Le « ruissellement » qu'engendre la croissance économique permet incontestablement de sortir des gens de l'extrême misère, mais il ne suffit pas à réduire la pauvreté, dès lors que celle-ci est mesurée de façon relative.

Dans une approche voisine de celle de la pauvreté absolue, le seuil de pauvreté a été fixé aux États-Unis en 1961 sur la base d'enquêtes de 1955<sup>56</sup>. Son évolution est liée aux seuls prix à la consommation, et non à l'évolution des modes de consommation (ou des revenus), ce qui en fait un indice de pauvreté semi-absolue. En 1995, un rapport de l'Académie des sciences américaine a préconisé une mesure de la pauvreté relative assez proche de celle utilisée en France et dans les organisations internationales telles que l'OCDE et l'Union européenne. Cette proposition

56. Voir Romain Huret, *La Fin de la pauvreté ? Les experts sociaux en guerre contre la pauvreté aux États-Unis (1945-1974)*, Éd. de l'EHESS, 2008.

n'a pas été mise en œuvre, car elle avait trop d'implications budgétaires : nombre de prestations sont définies en fonction du seuil officiel de pauvreté. Fait étonnant, alors que le PIB par tête a doublé en dollars constants entre 1965 et 2013, le taux de pauvreté, qui aurait dû s'effondrer, comme à York, est resté sensiblement constant, entre 12 et 15%, et c'est le nombre de pauvres qui a doublé avec la croissance démographique : 45 millions de personnes n'ont pas, en 2013, un niveau de vie plus élevé que les 25 millions de pauvres d'alors ! Sur le chemin du ruissellement, quelque obstacle a dû empêcher que l'argent des uns puisse atteindre les plus démunis...

Une autre démarche, également monétaire, postule que la pauvreté revient à disposer d'un revenu (en fait d'un niveau de vie monétaire) par trop inférieur au niveau de vie atteint ou dépassé par la moitié de la population (le niveau de vie médian). Trop inférieur, mais de combien ? Le choix est parfaitement conventionnel : est-ce 40%, 50% (le seuil longtemps retenu par l'Insee), 60% (le seuil privilégié comme indicateur central dans les pays de l'Union européenne), voire 70% ?

Concrètement, que signifient ces seuils ? En 2013, le niveau de vie médian était de 1667 euros par mois. Le seuil de pauvreté à 60% était donc de 1000 euros : une personne seule gagnant moins que cela est dite pauvre. Pour un couple sans enfant, le revenu correspondant est de 1500 euros. Et pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans, il est de 2100 euros. À ce seuil, il y aurait 8,6 millions de pauvres en France métropolitaine – voire un peu plus : l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux qui est à la source de ce chiffre n'est pas exhaustive ; elle omet par exemple les personnes ne faisant pas de déclaration fiscale ou

certaines catégories telles que les personnes en logement collectif (prisonniers, personnes âgées en institution, etc.), soit environ 3 millions de personnes.

Avec un seuil à 50 % de la médiane (833 euros), il y aurait 5 millions de pauvres. À 40 % (667 euros), 2,15 millions. Et la moitié de ces derniers (les plus pauvres des pauvres), soit plus de 1 million de personnes, vivaient en 2013 avec moins de 537 euros, soit environ le plafond de revenu pour percevoir le RSA<sup>57</sup>. Alors 1, 2, 5 ou 8 millions de pauvres ?

#### *Manque et pauvreté*

Plutôt que de choisir un seuil conventionnel, on pourrait demander directement aux Français en dessous de quel revenu commence la pauvreté. À la fin des années 1990, lorsqu'on interrogeait les ménages de l'enquête « Budget de famille » sur la somme nécessaire pour vivre, soit pour une famille type, soit pour leur propre famille, on arrivait à un taux de pauvreté de 40 % ou de 30 %<sup>58</sup>.

Plus récemment, l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) a fait procéder à une évaluation, dans le cadre de groupes de consensus, du revenu minimum permettant de « disposer des ressources suffisantes, non seulement pour faire face aux nécessités de la vie quotidienne (se loger, se nourrir, avoir accès à la santé...), mais aussi pour avoir la possibilité de participer à la vie sociale ». Il ne s'agit pas d'une évaluation d'un seuil de pauvreté ; cependant, il y a peu d'écart entre « la possibilité de participer à la vie sociale » et

57. Selon le rapport 2015 du Secours catholique, les trois quarts des 600 000 personnes fréquentant ses permanences disposent d'un niveau de vie inférieur à ce seuil, en raison de l'absence de tout autre revenu.

58. Jean-Michel Hourriez et Bernard Legris, « L'approche monétaire de la pauvreté, méthodologie et résultats », *Économie et Statistique* n°s 308-310, Insee, 1997.

« mener une vie décente », si l'on suit la définition du Trésor de la langue française. D'ailleurs l'appel d'offres de l'ONPES utilise l'expression « revenu minimum décent ».

Il ressort de cette étude (en ligne sur le site de l'ONPES et sur celui de la Documentation française) que, selon les différentes configurations familiales retenues, le résultat se situe entre 80 % et 100 % du niveau de vie médian. Ce résultat n'est finalement pas très éloigné de celui trouvé dans les enquêtes « Budget de famille » citées ci-dessus.

Ainsi, la définition d'un seuil de pauvreté ne va pas de soi et relève finalement d'une décision politique. La France, comme l'ensemble des pays de l'Union européenne, s'appuie sur un seuil à 60 % du niveau de vie médian. Ce choix n'est pas anodin, y compris pour l'orientation et l'évaluation des politiques publiques visant à réduire la pauvreté.

Le choix d'un seuil assez élevé a, en effet, plusieurs conséquences délicates. Comme le souligne Louis Maurin<sup>59</sup>, directeur de l'Observatoire des inégalités, cela attise les discours qui relativisent l'importance du phénomène (« Si le pauvre est celui qui a son HLM, sa télé, son portable et les aides sociales, alors est-ce vraiment inquiétant ? ») et alimente la critique du modèle social français : comment se fait-il qu'on en soit là alors que l'on dépense autant ? D'où ce soupçon : les pauvres n'ont pas fait ce qu'il fallait et la société, à force d'aides, ne les « incite » pas assez à reprendre un travail...

Ajoutons une considération qui a son importance. Les pouvoirs publics souhaitent évidemment réduire le nombre de personnes en situation de pauvreté ou

59. Louis Maurin, « Huit millions de pauvres, un chiffre exagéré », Observatoire des inégalités, octobre 2013.

le taux de pauvreté. Ce souci d'efficacité est en outre une façon de justifier la dépense publique qui y est consacrée. Or, lorsque les budgets sont contraints (par l'opinion publique, qui exige des résultats, ou par le gouvernement, faute de ressources ou par recherche d'économies), la façon la moins coûteuse de paraître efficace consiste à changer le thermomètre. C'est ce qui a été tenté en 2007 dans «l'engagement national contre la pauvreté» : il s'agissait de fixer un objectif de réduction de la pauvreté sur la base d'un seuil qui n'était indexé que sur l'inflation, soit la «pauvreté ancrée dans le temps». Mais la méthode est un peu trop voyante. La plus facile consiste à choisir des politiques ciblant les personnes les plus proches du seuil de pauvreté. Par exemple, entre le seuil à 60 % (1 000 euros) et celui à 50 % (833 euros) se trouvent près de la moitié des travailleurs pauvres (860 000 sur 1,93 million). Concentrer les éventuels compléments sociaux de revenus d'activité sur les ménages rémunérés autour du Smic à temps plein permet à une partie des travailleurs pauvres de franchir le seuil de pauvreté pour un coût budgétaire très modéré. À l'inverse, revaloriser le RSA-socle, comme le gouvernement s'y est engagé, n'a guère d'effet sur le taux de pauvreté, mais cette revalorisation a sans doute joué un rôle au bénéfice des plus pauvres, comme le suggère l'évolution (de 2012 à 2013) du nombre de pauvres situés au bas de l'échelle (en dessous du seuil à 40 %).

En fin de compte, l'efficacité politique pousse à laisser les plus pauvres là où ils sont, et à ne s'occuper que de ceux qui sont les plus proches de la sortie. Cette forme d'écrémage est exactement l'inverse d'une politique «à la Rawls», donnant la priorité aux plus démunis.

### L'évolution de la pauvreté monétaire en France

On dispose de données permettant de suivre l'évolution de la pauvreté en France depuis une quarantaine d'années. Encore faut-il les interpréter avec prudence : le système d'enquêtes a beaucoup évolué et, même si l'Insee a homogénéisé les séries qu'il présente, la méthode a des limites. En outre, les marges d'erreur de toute enquête statistique limitent les conclusions que l'on peut tirer des variations observées, d'une année à l'autre, dans les résultats.

De 1970 à 1990, on constate une baisse assez importante de la pauvreté, concernant principalement les personnes âgées : sensible revalorisation du minimum vieillesse et, surtout, arrivée à l'âge de la retraite de travailleurs ayant acquis des droits à pension nettement plus élevés que les générations antérieures. En outre, l'essor de l'activité féminine salariée a multiplié le nombre de ménages percevant deux revenus, qu'il s'agisse de salaires ou de retraites.

Mais cette tendance favorable, résultant à la fois de l'extension de l'État-providence et de l'effet décalé de la croissance économique des Trente Glorieuses, s'est interrompue. De 1990 à 2007, le système économique et social n'a pas trouvé les ressorts d'une réduction sensible et durable de la pauvreté. Et ce malgré une croissance qui, bien que ralentie, n'était pas négligeable (hausse du niveau de vie médian de 25 %). Néanmoins, entre 1997 et 2004, le nombre de personnes pauvres au seuil de 40 % a diminué de près de 600 000, tandis que la baisse (-700 000) était à peine plus forte au seuil de 60 %. Mais cette parenthèse bénéfique aux plus pauvres s'est vite refermée, notamment du fait de la crise, qui a réduit le nombre

Seuil de pauvreté et importance de la pauvreté  
selon les seuils retenus en euros de 2013 (France métropolitaine)

	Seuil à 40%			Seuil à 50%			Seuil à 60%		
	Nombre (milliers)	Taux (%)	Montant (€ 2013)	Nombre (milliers)	Taux (%)	Montant (€ 2013)	Nombre (milliers)	Taux (%)	Montant (€ 2013)
1970			331	5 785	12,0	414	8 649	17,9	496
1975			416	5 194	10,2	520	8 491	16,6	624
1979			480	4 359	8,3	600	7 454	14,2	719
1984			499	4 154	7,7	623	7 235	13,5	748
1990			531	3 751	6,6	664	7 848	13,8	798
1996	2 030	3,6	572	4 550	8,1	715	8 179	14,5	859
1997	2 007	3,5	573	4 433	7,8	716	8 042	14,2	859
1998	1 671	2,9	585	4 257	7,5	731	7 873	13,8	877
1999	1 540	2,7	593	4 109	7,2	742	7 745	13,5	890
2000	1 579	2,7	604	4 165	7,2	755	7 838	13,6	906
2001	1 507	2,6	619	3 984	6,9	774	7 757	13,4	928
2002	1 340	2,3	635	3 746	6,5	794	7 495	12,9	953
2003	1 493	2,6	633	4 078	7,0	792	7 578	13,0	950
2004	1 461	2,5	630	3 896	6,6	788	7 382	12,6	945
2005	1 917	3,2	641	4 270	7,2	802	7 766	13,1	962
2006	1 867	3,1	651	4 188	7,0	814	7 828	13,1	976
2007	1 855	3,1	664	4 281	7,2	830	8 035	13,4	996
2008	1 910	3,2	675	4 272	7,1	844	7 836	13,0	1 013
2009	2 023	3,3	678	4 507	7,5	847	8 173	13,5	1 017
2010	2 087	3,4	670	4 677	7,7	838	8 520	14,0	1 005
2011	2 158	3,5	670	4 856	7,9	837	8 729	14,3	1 005
2012	2 474	4,0	667	5 245	8,5	834	8 824	14,3	1 001
2013	2 152	3,5	667	4 953	8,0	833	8 648	14,0	1 000

d'emplois tandis que continuait d'augmenter la population active.

Entre 2007 et 2012, le nombre de personnes pauvres au seuil de 60% a augmenté (+ 800 000) et, surtout, leur situation s'est aggravée, puisque le nombre de pauvres au seuil de 50% a davantage augmenté (+ 1 million). La mise en œuvre du RSA (juillet 2009), dont le montant est inférieur de plus de moitié au seuil de pauvreté, n'a empêché ni une extension de la pauvreté monétaire ni son approfondissement.

L'année 2013 semble cependant avoir inversé cette tendance puisque le nombre de pauvres au seuil de 40% a davantage diminué que le nombre total de pauvres, mais l'Insee attribue ce renversement moins à la politique sociale qu'au fait que les revenus d'activité perçus par les personnes en situation de pauvreté ont augmenté. Le problème est désormais de réinventer une dynamique de réduction de la pauvreté reposant sur des transformations de notre organisation économique et sociale plus que sur une croissance économique faible ou incertaine.

### La pauvreté en conditions de vie

Une autre démarche, non directement monétaire, consiste à cerner la pauvreté non plus à partir des revenus, mais à partir des conditions d'existence ou des privations d'ordre matériel par rapport au mode de vie dominant, approche ouverte en 1979 par le sociologue anglais Peter Townsend. Cela peut concerner l'alimentation, l'habillement, l'habitat, l'environnement, ou plus généralement l'accès à une pratique habituelle suffisamment diffusée dans la société au sein de laquelle on vit pour qu'elle soit considérée comme une norme

Source : Insee, enquête « Revenus fiscaux et sociaux » (ERFS).

sociale à laquelle chacun devrait pouvoir accéder (par exemple, le fait de prendre des vacances ou de posséder un téléviseur). Il peut s'agir de difficultés ou d'impossibilité d'accès à des droits fondamentaux (éducation, santé, logement) ou de privations matérielles. Encore faut-il définir une liste de questions (des «items», en langage technique) permettant de cerner les privations susceptibles de représenter un symptôme de pauvreté et fixer le nombre d'items au-delà duquel on considère qu'il y a «pauvreté en conditions de vie». Cette liste sera établie par des experts à partir de leur perception de ce qu'est aujourd'hui la norme sociale.

Cette démarche est désormais généralisée en Europe sous la dénomination «indices de privation matérielle», mais, lorsque les citoyens sont consultés sur ce qui constitue à leurs yeux des privations inacceptables<sup>60</sup>, ils retiennent massivement des privations matérielles sévères (sauter souvent un repas, vivre dans un appartement non chauffé, humide, ou dans une caravane, devoir se passer de soins médicaux ou dentaires...), mais bien peu incluent l'équipement du logement, la question des loisirs ou de la sociabilité (ne pas pouvoir offrir des cadeaux ou inviter des proches à dîner, accès difficile aux transports publics locaux...) ou la qualité de la nourriture (ne pas pouvoir acheter de fruits frais, par exemple). Ils sont bien plus stricts sur la pauvreté en conditions de vie que ne le révèle la réalité : seuls 5% des ménages n'ont pas la télévision, mais 59% des personnes interrogées n'estiment pas qu'il s'agit d'une privation inacceptable...

C'est donc moins l'incapacité à atteindre la norme sociale largement dominante qui est retenue comme

signe de pauvreté par l'opinion publique que l'image que se font les personnes interrogées du pauvre : mendiant, exclu, sans domicile ou vivant dans un lieu insalubre.

Dans l'ensemble de l'Union européenne, la pauvreté en conditions de vie fait l'objet d'une enquête approfondie («SILC», pour Statistics on Income and Living Conditions), le volet français (Statistiques sur les revenus et les conditions de vie, SRCV) étant réalisé par l'Insee. L'enquête interroge les mêmes personnes plusieurs années de suite, ce qui permet de savoir si les difficultés sont durables ou non. Ainsi, entre 2004 et 2009<sup>61</sup>, l'indicateur en conditions de vie n'a quasiment pas bougé (environ 11% de la population interrogée), mais 40% des personnes pauvres une année ne le sont plus l'année suivante, tandis qu'arrivent d'autres personnes qui n'étaient pas pauvres l'année précédente. Si bien que, sur six ans, une personne sur quatre environ a connu au moins un épisode de pauvreté en conditions de vie, donnant ainsi quelque crédibilité aux enquêtes d'opinion subjectives qui font apparaître qu'une proportion élevée de la population craint de devenir pauvre.

L'enquête SRCV comprend vingt-sept items, séparés en quatre groupes de questions. On ne demande pas aux personnes interrogées si elles s'estiment pauvres (contrairement à l'enquête du Secours populaire citée au début de ce chapitre), mais si elles éprouvent des difficultés, du fait d'une insuffisance de ressources, de retards de paiement, de restrictions de consommation ou de leurs conditions de logement. Lors de la première enquête de ce type (2001), 83%

60. Jérôme Accardo et Thibaut de Saint Pol, «Qu'est-ce qu'être pauvre aujourd'hui en Europe ?», *Économie et Statistique* n° 421, Insee, 2009.

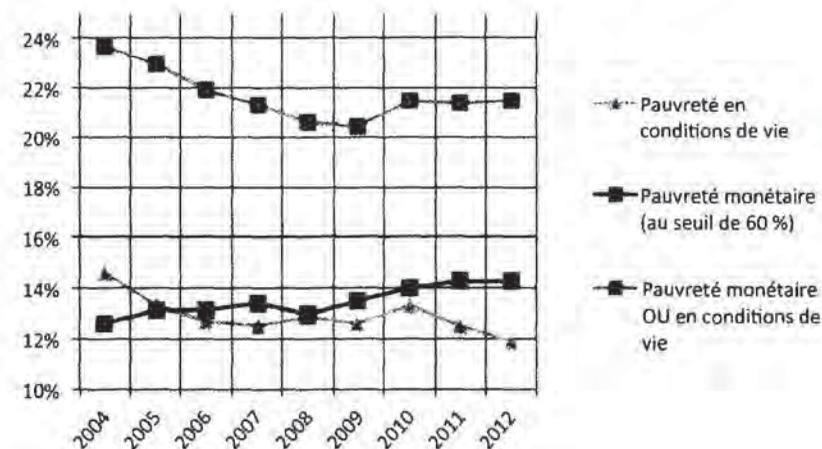
61. Mathilde Clément, «Mieux comprendre les facteurs de risque de pauvreté en conditions de vie», *Économie et Statistique* n° 469-470, Insee, 2014.

des ménages interrogés ayant répondu positivement à au moins un item, il a été décidé que la pauvreté en conditions de vie commençait à partir de huit réponses positives. Parce que la proportion de personnes répondant positivement à au moins huit items la première fois où ce questionnaire a été administré correspondait à la proportion de personnes dont le niveau de vie était inférieur au seuil de pauvreté monétaire la même année.

Être pauvre monétairement ne signifie pas nécessairement qu'on le soit en conditions de vie, et réciproquement. En 2013, 12,8% des personnes étaient pauvres en conditions de vie et 14% en niveau de vie relatif (60% du niveau de vie médian). Surtout, le recoupement entre les deux types de pauvreté est assez mince. En 2012, 4,7% les cumulent, tandis que 21,5% sont pauvres d'une manière *ou* de l'autre. En outre, l'évolution de l'une et l'autre des deux courbes diffère sensiblement : la pauvreté monétaire tend à s'accroître (principalement du fait de la crise), celle en conditions de vie à diminuer.

Comment expliquer cette double énigme : celle du faible recoupement et celle d'une évolution opposée au cours des dernières années ? Face à une baisse de ses revenus monétaires, un ménage peut puiser dans son épargne éventuelle ou liquider des éléments de son patrimoine (vente du logement par exemple). Il peut aussi faire appel à la solidarité familiale, dont on sait qu'elle demeure forte. Autant de bouées de sauvetage qui ne se traduisent pas dans le revenu monétaire mais permettent d'atténuer ou de supporter des chocs temporaires.

Pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie en France



Source : Rapport ONPES 2014-2015.

En outre, la pauvreté monétaire ne prend pas en compte le fait que l'on soit ou non propriétaire de son logement : ne pas devoir payer un loyer, surtout dans une grande ville, permet de moins comprimer les autres dépenses, et donc d'être confronté à moins de difficultés ou de privations (l'inverse étant vrai lorsqu'on est endetté, facteur que la mesure des revenus ne prend pas en compte). Enfin, confronté à une baisse de son niveau de vie, un ménage s'adapte : il fait davantage attention à ses achats, en diffère certains ou réduit certaines dépenses pour éviter d'avoir des arriérés de facture. Ce qui permet de s'accommoder durablement d'un moindre revenu (lors du passage en retraite, par exemple). Bref, difficultés et privations ne sont pas forcément synonymes, sauf tout à fait en bas de l'échelle des revenus.

### Ailleurs, l'herbe est-elle plus verte ?

L'Union européenne, dans le cadre de la stratégie Europe 2020 (prononcer « vingt-vingt » pour parler l'europpéen technocratique), s'est fixé en 2010 un objectif ambitieux : réduire d'ici à 2018 (dernière année concernant les chiffres qui seront connus en 2020) d'au moins 20 millions le nombre de personnes « en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale », soit une promesse de baisse de 17 %, actée par le Conseil européen. Certes, la lutte contre la pauvreté, comme toutes les questions sociales, ne relève pas du domaine de compétences des institutions européennes, mais les chefs d'État ou de gouvernement ont tous voté comme un seul homme, sans doute pour prouver qu'ils ont du cœur et que l'Europe n'est pas qu'un projet mercantile.

En réalité, cet engagement sera mesuré à la fois par la pauvreté monétaire (à 60 % du niveau de vie médian), par la pauvreté en conditions de vie (Eurostat ne retient que neuf items, la « privation matérielle sévère » commençant à partir de quatre réponses positives) et par un nouvel indicateur mesurant le « risque d'exclusion sociale » : ce risque est avéré si les personnes de 18 à 59 ans (hors étudiants) que contient le ménage travaillent au total moins de 20 % du temps correspondant à un emploi à temps complet (temps plein toute l'année). En additionnant ces trois indicateurs et en prenant soin de ne pas compter plusieurs fois les mêmes personnes (un même foyer peut être pauvre monétairement, en conditions de vie et en risque d'exclusion sociale), on arrive à 118 millions de personnes concernées en 2008 dans les vingt-huit pays de

l'UE. Et à la promesse de le réduire de 20 millions d'ici à 2018<sup>62</sup>.

Toutefois, l'encre de l'engagement solennel n'était pas encore sèche que l'on savait déjà qu'il ne serait pas tenu (voir encadré).

#### *L'art de se défausser sur les autres*

Lorsqu'un engagement européen est pris dans un domaine qui ne relève pas de l'autorité de la Commission, c'est à chaque pays – souverain dans ce domaine – de décliner les objectifs qu'il se fixe dans ce cadre ainsi que les indicateurs qu'il entend utiliser pour vérifier si ses promesses sont tenues. Chacun a donc été invité à indiquer ce qu'il comptait faire pour concrétiser l'engagement collectif. Ça a été une belle pagaille<sup>63</sup>. Rien pour la Suède ; au Royaume-Uni, engagement seulement pour les enfants ; en Allemagne, pour les chômeurs de longue durée ; aux Pays-Bas et au Danemark, pour les ménages à faible intensité de travail, etc. Au total, une somme d'engagements nationaux portant sur 14 millions de personnes au lieu des 20 millions promis. Comme si, au moment de passer à l'acte, chaque pays avait compté sur les autres pour atteindre l'objectif global. Et encore ! En France, par exemple, atteindre l'objectif européen aurait nécessité une réduction de 1,9 million du nombre de personnes « en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ». Mais elle n'en annonçait que 1,6 million – et en trichant un peu, puisqu'elle choisissait de retenir un indicateur calculé non pas à 60 % du niveau de vie médian de 2018 (2017 pour l'Insee), mais de 2010, simplement revalorisé de l'inflation (indicateur « ancré dans le temps »). Rétrospectivement, cela n'aurait pas changé grand-chose, en raison de la crise, qui a eu tendance à faire baisser le niveau

62. En réalité, 2017, car Eurostat retient l'année de collecte des données, contrairement à l'Insee, qui prend en compte l'année de perception des revenus.

63. Détaillée et chiffrée dans le rapport 2013-2014 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES).

de vie médian plutôt qu'à l'augmenter. Ainsi, le seuil de pauvreté de 2010 (année de base de l'engagement européen) pour une personne seule équivaut, une fois corrigé de l'inflation, à 1 005 euros en 2013, alors que celui tenant compte du niveau de vie médian n'est, cette année-là, que de 1 000 euros. Mais on ne le savait pas alors. Cela illustre à la fois l'art d'habiller des engagements pour qu'ils soient présentables tout en étant le moins contraignants possible (le diable est dans les détails) et les réticences de la plupart des pays de l'UE à s'attaquer de front à la pauvreté.

Où en est-on à mi-parcours (2013 pour l'Insee, 2014 pour Eurostat) ? Le nombre de personnes « en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale », au lieu de diminuer, a augmenté de 4 millions de personnes (pour toute l'UE) et davantage encore dans la seule UE à 15 (+7 millions). Dans ce dernier sous-ensemble, seuls deux pays ont connu une réduction – quasi imperceptible en nombre mais plus nette en pourcentage de la population. Il s'agit du Danemark (-0,5 point) et de la France (-0,6 point). Dans ce dernier cas, l'explication tient à la baisse du nombre de personnes en situation de privation matérielle sévère : leur proportion est passée de 5,8 % de la population à 4,8 %. En revanche, le nombre de personnes situées sous le seuil de pauvreté monétaire augmente légèrement, ainsi que le nombre de personnes « en risque d'exclusion sociale ». La France, sans faire partie des pays les plus en pointe dans la lutte contre la pauvreté, se situe néanmoins à la cinquième place des pays de l'UE à 14<sup>64</sup>, derrière les pays nordiques, tandis que l'Allemagne, à laquelle elle est souvent comparée

64. Hors Luxembourg, pays dont la part élevée de travailleurs non résidents – les frontaliers – rend les comparaisons avec les autres pays sans justification.

## Personnes « en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale »

	(En % de la population)					(En milliers de personnes)				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
UE (28 pays)	23,7	24,3	24,7	24,5	24,4	118 008	121 314	124 060	122 897	121 952
UE (14 pays)	21,8	22,6	23,1	23,1	23,3	85 299	88 829	91 406	91 241	91 821
Belgique	20,8	21,0	21,6	20,8	21,2	2 235	2 271	2 356	2 286	2 339
Danemark	18,3	18,9	19,0	18,9	17,8	1 007	1 039	1 057	1 059	1 001
Allemagne	19,7	19,9	19,6	20,3	20,6	15 962	16 074	15 909	16 212	16 508
Irlande	27,3	29,4	30,0	29,5	27,4	1 220	1 319	1 378	1 358	1 265
Grèce	27,7	31,0	34,6	35,7	36,0	3 031	3 403	3 795	3 904	3 885
Espagne	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2	12 029	12 363	12 628	12 630	13 402
France	19,2	19,3	19,1	18,1	18,6	11 712	11 840	11 760	11 245	11 521
Italie	24,5	28,2	29,9	28,4	28,1	14 757	17 112	18 194	17 326	17 041
Pays-Bas	15,1	15,7	15,0	15,9	16,5	2 483	2 598	2 492	2 648	2 751
Autriche	18,9	19,2	18,5	18,8	19,2	1 566	1 593	1 542	1 572	1 609
Portugal	25,3	24,4	25,3	27,5	27,5	2 693	2 601	2 667	2 879	2 863
Finlande	16,9	17,9	17,2	16,0	17,3	890	949	916	854	927
Suède	15,0	16,1	15,6	16,4	16,9	1 419	1 538	1 519	1 602	1 636
Royaume-Uni	23,2	22,7	24,1	24,8	24,1	14 211	14 044	15 099	15 586	15 188

Source: Eurostat.

sur le plan économique, connaît une aggravation de l'indicateur européen malgré son quasi-plein emploi.

Enfin, le poids de la crise, qui a touché particulièrement des pays comme l'Espagne, le Portugal, l'Irlande et surtout la Grèce, se traduit dans ces pays par une très forte progression de la population socialement en difficulté. Il est donc clair que, si la bonne santé économique d'un État ne suffit pas à assurer

que le social suive, une mauvaise santé se traduit par des difficultés sociales sensiblement accrues.

### La pauvreté monétaire en France au regard de l'UE à 15

La France, avec un taux de pauvreté monétaire (au seuil de 60 %) de 13,3 % en 2013<sup>65</sup>, se situe nettement en deçà de la moyenne européenne (17,2 %) et de celle de l'UE à 15 (17 %). Dans l'ensemble de l'UE, les taux s'étagent de 9,7 % en République tchèque à 25,4 % en Roumanie, tandis que, dans l'UE à 15, la dispersion n'est guère moindre : de 11,6 % (Pays-Bas) à 22,2 % (Espagne). Et l'on retrouve ces mêmes caractéristiques avec des définitions plus restrictives de la pauvreté (seuils à 40 % ou 50 % de la médiane). Cette dispersion ne tient pas à l'hétérogénéité des niveaux de développement, puisque des pays au niveau de vie médian proche diffèrent sensiblement. Ainsi, l'Allemagne se situe à 16,7 % en 2013, quand les Pays-Bas voisins sont à 11,6 %. On voit bien que les critères économiques, ou de niveau de vie médian, ne suffisent pas à rendre compte de ces écarts : les politiques publiques jouent un rôle au moins aussi important.

Le constat est similaire sur une période plus longue (2005-2013, période où les statistiques européennes sont harmonisées autour d'une méthodologie commune) : pour une progression du niveau de vie similaire, le taux de pauvreté finlandais demeure stable, tandis que celui de l'Allemagne progresse de 4,2 points. À évolution de niveau de vie identique, certains pays parviennent à réduire leur taux de pauvreté

65. Données Eurostat, qui s'appuie sur l'enquête SILC, alors que l'Insee s'appuie sur l'enquête « Revenus fiscaux et sociaux » (ERFS), d'où de légères différences.

(cas de l'Irlande et du Royaume-Uni, où, il est vrai, il était initialement très élevé), tandis que d'autres le voient progresser plus ou moins fortement (Suède et Allemagne). Il est possible de s'enrichir globalement tout en ayant davantage de pauvres (à l'américaine, et désormais à l'allemande), mais aussi de traverser de dures épreuves tout en réduisant le nombre de pauvres (en Irlande).

Tout n'est donc pas mécanique dans les hausses ou baisses du taux de pauvreté, et les variations reflètent aussi des politiques sociales plus ou moins dynamiques. Enfin, certains pays ont su, mieux que la France, réduire leur taux de pauvreté, notamment celui des populations les plus fragiles.

### En France, qui est pauvre ?

Pour dégager des pistes de lutte contre la pauvreté, il importe de repérer au mieux les catégories les plus sujettes à ce risque et d'en suivre l'évolution avec trois points de repère : la période 1996-1997, référence la plus ancienne à partir de laquelle on dispose de données assez homogènes, la période 2003-2005, durant laquelle ont été enregistrés les taux de pauvreté les plus faibles, et naturellement les années les plus récentes, 2011-2012, où le taux de pauvreté a presque retrouvé son niveau du début de la période.

#### Les enfants et les adolescents

En 2013, sur les 8,6 millions de pauvres, 2,7 millions ont moins de 18 ans. Ils constituent un tiers des personnes en situation de pauvreté, ce qui en fait la tranche d'âge la plus fréquemment touchée : plus d'un enfant ou adolescent sur cinq (22 %) ! La pauvreté

demeure aussi fréquente dans la tranche d'âge d'entrée dans la vie active, celle des 18-29 ans : hors ménages dont la personne de référence est étudiante, cette tranche d'âge représente 14% de la population totale, mais 25% de l'ensemble des personnes en situation de pauvreté. Le risque de pauvreté s'abaisse ensuite ; en particulier, il est nettement plus faible chez les plus de 60 ans : moins d'un sur dix.

Cette présence élevée des moins de 18 ans nous situe fort mal en Europe : au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Allemagne, les taux de pauvreté de cette tranche d'âge sont moins élevés que ceux de l'ensemble de la population ; en Suède, en Belgique et au Royaume-Uni, le surtaux est moindre qu'en France. Ce sont surtout les pays du sud de l'Europe (Italie, Grèce, Espagne et Portugal) et quelques nouveaux entrants (dont la Pologne, la Hongrie et la Roumanie) qui connaissent une situation relative des moins de 18 ans pire que chez nous.

Il y a là un grave sujet de préoccupation. Au titre de la justice sociale, d'abord, dans une société qui ne sait pas protéger ses enfants et, en définitive, s'en préoccupe peu. Mais également au titre de l'évolution économique et sociale à plus ou moins long terme. En effet, la pauvreté handicape fortement le développement des enfants et accroît sérieusement le risque qu'ils deviennent des adultes pauvres. Tolérer un fort surcroît du taux de pauvreté des enfants, c'est probablement se préparer à de faibles performances économiques dans le futur et au maintien d'un taux de pauvreté élevé.

#### Les travailleurs

En 2012, parmi les 4,4 millions de personnes pauvres âgées de 15 ans et plus, et qui ne sont ni

étudiantes ni retraitées, 1,9 million occupent un emploi, soit plus du tiers, et 1,1 million sont chômeurs. Contrairement à une légende tenace, les pauvres ne sont donc pas beaucoup moins « actifs » que le reste de la population.

#### Les familles monoparentales

Les familles monoparentales sont confrontées à la pauvreté deux fois plus souvent que la moyenne : plus d'un tiers des personnes (adultes et enfants) appartenant à une famille monoparentale sont pauvres. Et sur les 2,7 millions d'enfants pauvres, environ 900 000 vivent dans ce type de foyer. De ce fait, la pauvreté des familles monoparentales est un enjeu majeur de la lutte contre la pauvreté. Mais il doit sans doute être abordé par l'effet de politiques générales (insertion professionnelle des jeunes, conditions d'emploi, accueil des jeunes enfants, etc.), en raison de la diversité des origines de la monoparentalité (parent n'ayant jamais vécu en couple, séparation avant la naissance du premier enfant, séparation ultérieure, décès du conjoint).

Parmi ces parents isolés – des mères dans l'immense majorité des cas –, la pauvreté concerne surtout les plus jeunes : quatre sur dix ont moins de 30 ans. Dans tous les pays européens, le taux de pauvreté est plus élevé dans les familles monoparentales mais, en France (comme en Suède, en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas), le surrisque est particulièrement élevé ; tel n'est pas le cas au Danemark ni, dans une moindre mesure, en Finlande.

#### Les personnes peu formées

Le niveau de formation exerce une forte influence sur le risque de pauvreté. En France, en Allemagne et

au Royaume-Uni, le taux de pauvreté des adultes de 18 à 64 ans est multiplié par trois lorsqu'on compare ceux qui ont un niveau d'éducation inférieur ou égal au premier cycle du secondaire (collège) et ceux ayant atteint un niveau d'études supérieures. Ce rapport n'est que de 1,4 aux Pays-Bas et de 2 au Danemark, et monte jusqu'à 6 au Portugal en passant par 3,5 en Italie : à des degrés divers, tous les pays sont confrontés au défi d'un risque de pauvreté et d'exclusion lié à un faible niveau de formation.

Les grandes lignes du constat sont désormais dressées : même si la France ne peut être classée en général parmi les mauvais élèves de la classe européenne (sauf, peut-être, dans le cas des moins de 18 ans), elle se situe néanmoins bien en deçà de ce qu'elle pourrait accomplir pour réduire la pauvreté, compte tenu de l'importance de sa protection sociale. D'autres pays font mieux que nous, surtout au nord de l'Union européenne. Que pouvons-nous envisager de faire – sans déséquilibrer des finances publiques déjà bien assez éprouvées – pour agir efficacement contre la pauvreté ?

## CHAPITRE 4

### RÉDUIRE LA PAUVRETÉ LABORIEUSE

Il faut le dire et le redire : parmi les personnes en situation de pauvreté qui ne sont ni retraitées ni en formation, un peu plus des deux tiers sont en emploi ou en recherche active d'emploi. Et quand on écrit « recherche active d'emploi », ce n'est pas une formule de style, puisque, dans les enquêtes « Emploi » de l'Insee, seuls ceux qui ont effectué des démarches vérifiables, passé des entretiens d'embauche ou déposé des candidatures sont considérés comme chômeurs. Il faut en outre qu'ils soient sans aucun travail (pas même une heure) et disponibles immédiatement pour occuper l'éventuel emploi.

Le pauvre qui vit du « R(è)mi<sup>66</sup> » et de petits larcins, mais se garde bien de travailler – trop fatigant – tout en émargeant à l'ANPE (désormais Pôle Emploi) uniquement pour encaisser l'allocation chômage est une image d'Épinal qui permet aux bateleurs de foire de dénoncer « le cancer de l'assistanat ». Ce cas de figure est sans doute moins fréquent dans le monde des pauvres – et d'ampleur financière infiniment moindre – que la fraude fiscale ne l'est dans l'univers des riches, dont nul, jusqu'ici, ne s'est avisé de dénoncer le « cancer de l'incivisme ». Écartons donc ces fantasmes, tout droit issus de la vieille tradition des « mauvais pauvres », et regardons plutôt les faits. En 2012, parmi les 4,4 millions de personnes pauvres de 15 ans ou plus n'étant ni retraitées ni étudiantes, on a dénombré 1,9 million de personnes ayant un

66. Dans le film d'Étienne Chatiliez *La vie est un long fleuve tranquille* (1988).

emploi, soit un travailleur sur treize. Le procès en « assistanat » n'est donc pas seulement injuste – en suggérant que les pauvres sont des profiteurs –, il est surtout erroné. Surtout si l'on prend en compte ceux qui souhaiteraient travailler mais qui n'y parviennent pas, malgré leurs efforts. C'est le cas des 1,1 million de chômeurs pauvres qui, comme tous les chômeurs dénombrés par l'Insee, recherchent activement un emploi.

En outre, parmi les inactifs (c'est-à-dire ceux qui ne sont ni en emploi ni au chômage), on trouve sans doute de nombreuses personnes qui souhaiteraient avoir un emploi mais qui, découragées par de longues périodes de recherches infructueuses en raison de leur manque d'expérience professionnelle valorisable sur le marché du travail, de leur charge d'enfants ou de leur santé, ont arrêté de chercher. On en a une idée grâce à l'enquête « Emploi » de l'Insee : ceux ou celles qui souhaiteraient travailler mais qui ne cherchent pas ou ne sont pas disponibles pour occuper un emploi si l'occasion s'en présentait (maladie, formation, indisponibilité) constituent le « halo » du chômage, soit près d'un million et demi de personnes en 2015, parmi lesquelles environ 200 000 se trouvent en situation de pauvreté. Autant dire que le procès en « assistanat » vise au plus quelques centaines de milliers de personnes, alors qu'il est dressé à l'encontre de 8 millions de pauvres. Un procès qui fait de l'exception la règle et qui révèle surtout l'ignorance de ses auteurs concernant le monde de la pauvreté.

### *Qu'est-ce qu'un travailleur pauvre ?*

Pour l'Insee, c'est une personne qui, au cours des six derniers mois, a travaillé au moins un mois et dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté (en 2013, 1 000 euros pour une personne seule, 1 500 euros pour un couple, 2 100 euros pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans, etc.). Avoir un bas salaire, par exemple le Smic à temps plein, soit 1 120 euros nets par mois (en 2013), ne vous classe donc pas dans la catégorie des travailleurs pauvres si vous vivez seul, même si vous tirez le diable par la queue. D'abord, parce qu'un salaire peut être bas tout en étant supérieur au seuil de pauvreté – on parle de bas salaires pour désigner les salaires inférieurs à 1,3 fois le Smic à temps plein, soit à peu près 1 500 euros : environ 40 % des salariés sont dans ce cas. Ensuite, parce que la pauvreté n'est pas mesurée par personne mais par ménage : il faut donc prendre en compte la dimension du foyer et le niveau de tous ses revenus – y compris sociaux, comme les prestations familiales ou l'allocation logement – pour déterminer si un ménage est pauvre, et donc si les travailleurs qu'il compte en son sein le sont.

La définition européenne des travailleurs pauvres diffère un peu de celle de l'Insee : il faut avoir travaillé au moins sept mois au cours des douze derniers mois, une définition plus restrictive. Une étude<sup>67</sup> estime que le passage de la définition Insee à la définition européenne aurait fait baisser la proportion de travailleurs pauvres d'environ 1 point pour l'année 2006. Pour l'année 2013, ce changement de définition pourrait ramener la population de travailleurs pauvres de 1,9 million à 1,7 million.

Un travailleur pauvre n'est pas forcément un travailleur mal payé (même si c'est le cas le plus fréquent) s'il doit faire vivre avec son seul revenu d'activité plusieurs personnes à charge. Si un couple a deux

67. Sophie Ponthieux, « Les travailleurs pauvres comme catégorie statistique », Insee, mars 2009.

enfants et qu'un seul des deux adultes est en emploi, même avec un salaire correct, il n'est pas impossible de flirter avec la pauvreté.

La bi-activité est un rempart contre la pauvreté, mais ce rempart disparaît si le couple se défait. C'est le cas de nombreuses familles monoparentales : en leur sein, il n'y a en général qu'une seule personne en emploi, très rarement deux (et il s'agit alors le plus souvent d'un enfant de plus de 15 ans, par exemple en apprentissage). Pour peu qu'il s'agisse d'un poste situé aux alentours du Smic, même à temps plein, la pauvreté est au rendez-vous. La présence d'enfant(s) aggrave le problème lorsqu'il n'y a qu'un seul apporteur de revenu d'activité dans le couple ou la famille monoparentale. Ainsi, en 2012, le taux de pauvreté des couples avec enfant(s) dont un seul des membres est en emploi dépassait 22%, contre 4% pour les couples avec enfant(s) dont les deux conjoints travaillent. L'emploi protège contre la pauvreté, mais la protection n'est réellement assurée que lorsque, dans une famille, il y a plus d'une personne active.

L'inquiétant, cependant, est que l'emploi protège de moins en moins bien. Entre 2005 et 2012, la proportion de personnes vivant dans des familles avec enfant(s) comptant un seul actif et dont le niveau de vie était inférieur au seuil de pauvreté est passée de 18,6% à 22,3% pour les couples et de 19,4% à 22,6% pour les familles monoparentales. Cette progression peut paraître minime, mais elle signifie que, en sept ans, le nombre d'individus en situation de pauvreté a augmenté de 250 000 dans les familles avec enfant(s) au sein desquelles une seule personne est en emploi. La pauvreté laborieuse fait des dégâts collatéraux, car elle ne touche pas seulement les travailleurs concernés, mais aussi les membres de leur foyer.

Pourquoi la protection théorique que constitue l'emploi tend-elle à s'étioler ? Parce que l'emploi lui-même se fragilise. L'OCDE<sup>68</sup> appelle «emplois non standard» les emplois à temps partiel, les contrats temporaires (CDD, intérim, emplois aidés, apprentissage) et le travail indépendant, car ils ont une particularité commune : les droits sociaux qui leur sont attachés (assurance chômage, retraite, formation, complémentaire santé) sont moindres que pour les «emplois standard» que sont les CDI. Donc, ceux qui les occupent sont moins bien protégés contre le risque de pauvreté. Actuellement, ces «emplois non standard» représentent un tiers des postes en France. Une proportion qui a sensiblement augmenté depuis 1982 (au moins un doublement, malgré la baisse du travail indépendant), du fait de l'augmentation du nombre d'emplois temporaires ou à temps partiel et de l'émergence du statut d'auto-entrepreneur, plus fréquemment à temps partiel.

Les emplois « non standard » en France (en milliers)

	1982	2013
<b>Emplois temporaires</b>		
Contrats à durée déterminée	911	2 170
Intérim	102	508
Apprentissage	173	406
<b>Emplois à temps partiel</b>	2 109	4 747
<b>Emplois indépendants</b>	3 470	2 686

Source : Insee, «Séries longues sur l'emploi». Les différentes catégories ci-dessus ne peuvent être additionnées, du fait des recoupements existants. Par exemple, certains emplois indépendants ou certains emplois temporaires sont aussi à temps partiel.

68. «Tous concernés : pourquoi moins d'inégalités bénéficie à tous», OCDE, 2015.

Ainsi, le marché du travail se transforme, essentiellement pour des raisons structurelles. Déjà, en 1993, l'économiste américain Robert Reich soulignait qu'avec la mondialisation une partie des emplois de production manufacturière – emplois qu'il qualifiait de « routiniers » en raison de l'importance des tâches répétitives qu'ils incluaient – disparaîtrait dans les pays de vieille industrialisation au profit des pays émergents. Certes, estimait-il, les emplois destinés à produire des « services personnels » ne sont pas délocalisables, mais ils ne sont extensibles que si leur coût diminue pour les utilisateurs potentiels, et notamment pour les gagnants de la mondialisation que sont « les manipulateurs de symboles » (scientifiques, ingénieurs, consultants, analystes, programmeurs, etc.), dont le marché s'est fortement élargi grâce à elle.

Plus récemment, l'économiste français Pierre-Noël Giraud<sup>69</sup> avance une analyse similaire : les emplois qu'il qualifie de « nomades<sup>70</sup> » ne sont maintenus ou ne se développent sur un territoire que si ce dernier est attractif en termes de compétitivité ou de qualité de vie (sécurité juridique, transports, infrastructures de communication, de formation et de santé, etc.). Sinon, la seule possibilité pour les travailleurs qui occupaient ces postes désormais délocalisés est de tenter de se rabattre sur des emplois « sédentaires », ceux qui « ne sont en compétition directe qu'avec des emplois situés dans le même territoire [...] : ouvrier du bâtiment ou de la production et de la distribution d'électricité et d'eau,

69. Pierre-Noël Giraud, *L'Homme inutile. Du bon usage de l'économie*, Odile Jacob, 2015.

70. Exemples d'emplois nomades selon l'auteur : « trader, ingénieur aéronautique, OS de l'automobile, viticulteur, employé du tourisme, employé de call center » (p. 137).

acteur de théâtre, enseignant du primaire, femme de ménage, boulanger, policier » ou fonctionnaire.

Le problème, ajoute Pierre-Noël Giraud, c'est qu'il existe un lien étroit entre les deux types d'emplois. Un territoire aura d'autant plus de « sédentaires » que les « nomades » seront nombreux (car ils achètent aussi des biens ou des services sédentaires), et les « nomades » seront d'autant plus nombreux que les « sédentaires » seront moins bien payés (ou qu'ils seront performants en termes de qualité de services rendus, caractéristique à laquelle les firmes nomades, employant surtout des salariés très qualifiés, sont fort sensibles). Pour l'auteur, « des trappes apparaissent inévitablement, où tombent des sédentaires superflus ». Conséquence : « chômage de longue durée, en particulier des jeunes, et travailleurs pauvres enchaînant les "petits boulots" ».

Ainsi, à plus de vingt ans de distance, Reich et Giraud, mais aussi d'autres économistes, se rejoignent pour faire de la montée du chômage de longue durée et des emplois précaires la conséquence de ce que l'un nomme la mondialisation, l'autre la globalisation, nuance terminologique plus que sémantique. Cependant, la discussion reste ouverte puisque, en Autriche, au Danemark, en Suisse ou en Norvège, économies ouvertes s'il en est, on ne constate pas une évolution similaire du marché du travail.

En France, ce sont les emplois peu ou pas qualifiés qui font défaut et qui expliquent une part importante du chômage : 31 % des chômeurs en 2013 étaient dépourvus de diplôme (ou détenaient seulement le brevet des collèges), contre 19 % des personnes en emploi. Ce constat n'est pas incompatible avec la thèse de Giraud, mais on peut penser que le facteur

dominant est moins la mondialisation (suppression d'emplois «routiniers») que la difficulté à rebondir autrement que sur des emplois précaires quand on est dépourvu de capital scolaire. En d'autres termes, il est envisageable de réduire la pauvreté laborieuse dès lors qu'elle est due à des causes internes au pays, et pas seulement à des causes externes.

À cette cause structurelle de chômage et de précarisation de l'emploi, s'ajoutent aujourd'hui les dégâts de la crise : des destructions d'emplois (200 000 entre 2008 et 2013), alors que la population active continue de progresser (+600 000). D'où une forte augmentation du chômage, surtout de longue durée, c'est-à-dire avec plus d'une année de recherches infructueuses (+400 000). Cela s'explique notamment par le fait que bon nombre des suppressions d'emplois provoquées par la crise se situent dans l'industrie (qui a perdu 11% de ses emplois), un secteur où les compétences des travailleurs peuvent ne pas être transférables à d'autres activités. En perdant leur emploi, ces derniers, s'ils ne bénéficient pas d'une formation pour se reconvertir, risquent fort de verser dans l'exclusion du marché du travail, prélude à l'exclusion sociale.

Outre ce chômage croissant, la crise a provoqué, entre 2008 et 2013, une sensible augmentation des emplois «non standard», qu'il s'agisse des emplois indépendants (+150 000), de ceux à temps partiel (+150 000 personnes en emploi à temps partiel désireuses de travailler davantage) ou des postes temporaires (+200 000), car les employeurs, faute de visibilité sur ce que sera demain, privilégient les embauches limitées dans le temps.

Cette progression de l'emploi non standard s'est accompagnée d'une augmentation de la pauvreté

laborieuse puisque, entre 2008 et 2013, celle-ci a concerné 50 000 personnes supplémentaires. Mais il ne faut pas oublier que ces travailleurs ne vivent le plus souvent pas seuls : c'est toute leur famille qui plonge avec eux dans la pauvreté, soit, au total, 100 000 à 150 000 personnes.

#### *Où se trouvent les emplois des travailleurs pauvres ?*

Il existe des travailleurs pauvres dans quasiment toutes les branches, même dans les activités financières ou les télécommunications. Mais le risque de pauvreté est particulièrement élevé dans six branches et concerne des emplois souvent féminins : femmes de ménage (dans les emplois de services chez les particuliers), serveuses ou femmes de chambre (dans l'hôtellerie-restauration), caissières ou vendeuses (dans le commerce).

#### Nombre et proportion de travailleurs pauvres (2012)

	(En milliers)		(En %)
	Nombre total d'emplois	Nombre de travailleurs pauvres	Proportion
Agriculture et pêche	729	119	16,3%
Industrie	3 442	159	4,6%
Construction	1 764	186	10,5%
Commerce	3 166	257	8,1%
Transport	1 301	55	4,2%
Hébergement et restauration	920	175	19,0%
Salariés des ménages	571	123	21,5%
Activités de soutien	1 392	196	14,1%
Action sociale	1 653	174	10,5%
Autres branches	10 527	486	4,6%
<b>Total</b>	<b>25 465</b>	<b>1 930</b>	<b>7,6%</b>

Source : Insee, ERF5 2012.

Les « champions » – si l'on peut dire – de la pauvreté laborieuse (en proportion du nombre de travailleurs employés dans les branches concernées) sont les salariés des particuliers (femmes de ménage, jardiniers, assistantes maternelles...) ainsi que le personnel de l'hôtellerie-restauration : dans ces deux branches, environ un travailleur sur cinq est en situation de pauvreté. Quant à ceux qui se situent dans la branche « action sociale », il ne s'agit pas, sauf exception, des travailleurs sociaux (éducateurs spécialisés, assistants sociaux...), mais essentiellement des personnes occupant des emplois aidés à temps partiel dans des associations, des collectivités locales ou des organismes d'insertion. On notera enfin que l'agriculture est aussi grande pourvoyeuse de pauvreté laborieuse. Il s'agit pour une part de salariés agricoles occupant des emplois saisonniers et pour une autre part d'exploitants étranglés par la baisse des prix de vente de leurs produits.

Bon nombre de ces tâches ont une caractéristique commune : elles sont « à temps incomplet », c'est-à-dire soit à temps partiel, soit temporaires, parfois les deux. Une situation, on l'a vu, qui prédispose à la pauvreté si, au sein du ménage, il n'y a pas une deuxième personne en emploi pour compléter les faibles revenus d'activité tirés de ce travail à temps incomplet.

Le problème est que, si ces emplois mités prennent une place croissante, ils répondent aussi à un vrai besoin. Ainsi, beaucoup de consommateurs font leurs courses le vendredi soir ou le samedi, parce que c'est le moment le plus pratique pour eux. De même, les salariés des centres d'appel téléphoniques, s'ils veulent toucher les abonnés, doivent les solliciter aux heures où la probabilité qu'ils soient chez eux est

la plus forte, c'est-à-dire le soir et le week-end. Dans la restauration, c'est au moment du « coup de feu » que le personnel en salle et en cuisine doit être présent... La relation de service implique souvent un contact direct entre le producteur et l'utilisateur. Elle doit donc mobiliser le professionnel qui l'effectue quand les clients ou les usagers les demandent, pas avant ni après.

Circonstance aggravante : ces utilisateurs se manifestent souvent quand ils sont eux-mêmes disponibles, c'est-à-dire quand ils ne sont pas au travail. Les livraisons de pizzas à domicile sont surtout concentrées le soir, tout comme les spectacles vivants. C'est rarement en été que l'on fait fonctionner les remontées, et généralement pas l'hiver que les parcs d'attractions se remplissent, tandis que les temps de travail sont souvent déterminés par le rythme de la vie économique, qu'il s'agisse des saisons (les vendanges, les légumes, les fleurs, le tourisme) ou des fluctuations quotidiennes ou hebdomadaires de la demande. Les entreprises ont besoin de flexibilité, ce qui se traduit par des emplois à temps partiel, saisonniers et parfois à contretemps (pour le nettoyage des bureaux, par exemple), trop souvent source de pauvreté.

En d'autres termes, il existe un conflit entre exigences économiques (disposer d'un personnel au moment et pour le temps où l'on en a besoin) et exigences sociales (gagner décemment sa vie et celle de sa famille). Comment faire pour qu'il n'en soit pas ainsi, ou le moins souvent possible ?

Concernant les emplois à temps partiel, une première piste consiste à augmenter le temps de travail quand il est trop faible et que la personne qui l'occupe souhaite l'accroître. Depuis 2014, la loi impose une durée hebdomadaire minimale de 24 heures pour tout

nouveau contrat de travail (104 heures si la durée est exprimée mensuellement), sauf si la personne embauchée précise par écrit qu'elle souhaite travailler moins pour des raisons personnelles. Mais cette loi prévoit de nombreuses exceptions. Dans chaque branche, des négociations ont déterminé les cas dans lesquels il pourrait y avoir des exceptions et les contreparties prévues en faveur des salariés concernés.

C'est incontestablement un pas en avant, mais il est insuffisant. Se reposer sur le dialogue social au sein de chacune des branches pour trouver des solutions acceptables par tous les acteurs risque d'aboutir à de maigres résultats en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, comme le précédent de la restauration incite à le penser : la baisse de TVA en 2009 devait être équilibrée par des améliorations des conditions de travail, celles-ci se sont résumées pour l'essentiel à deux jours de congé supplémentaires par an, rien n'étant prévu pour diminuer le nombre de travailleurs pauvres.

Surtout, le champ d'application de la loi exclut les services aux personnes, là où se trouvent proportionnellement le plus de travailleurs pauvres, et particulièrement quand la relation de service est organisée sous le régime du « particulier employeur », ce qui est, sinon la règle, du moins le cas très majoritaire : le travailleur (qui est une travailleuse, dans la plupart des cas) doit le plus souvent, pour atteindre une rémunération minimale, combiner plusieurs contrats de travail successifs ou plus ou moins simultanés (comme pour la garde d'enfant). Il supporte l'ensemble des aléas des demandes, ne dispose guère de recours face à ses employeurs, n'accède que très peu souvent à une formation génératrice d'évolution professionnelle, alors

même qu'il en aurait besoin pour monter en compétences – notamment dans deux domaines qui exigent un niveau de qualification croissant : la garde de jeunes enfants et celle de personnes dépendantes – et assurer sa carrière. Cela vaut aussi pour les emplois moins qualifiés : comment décrypter les consignes écrites par la personne chez qui l'on intervient quand on est illettré ?

Réduire drastiquement ce régime d'emploi est pourtant envisageable<sup>71</sup>. Il suffirait de réserver les déductions fiscales et sociales accordées à ces services (crédit ou réduction d'impôt sur le revenu à hauteur de 50% du coût salarial, moindres cotisations patronales) aux organismes agréés, à charge pour ces derniers de veiller à un « maillage » optimal des clients, à la mobilité, à la formation et à la reconnaissance des savoir-faire des salariés. Cela permettrait de stabiliser le travail de ces derniers, d'en augmenter éventuellement la durée (en favorisant l'intervention coordonnée chez plusieurs usagers) et d'assurer leur évolution professionnelle.

Réduire progressivement l'aide aux ménages employeurs pour la réserver aux structures de service à la personne, comme en Suède, serait un levier pour réduire la pauvreté. En effet, les 350 000 assistantes maternelles agréées ont aujourd'hui des conditions de rémunération qui les exposent à la pauvreté : le revenu salarial net médian se situait en 2013 à 800 euros, tandis que l'amplitude horaire de travail était particulièrement longue, certains enfants pouvant être déposés tôt le matin et d'autres repris tard le soir. Leur rémunération pourrait être abondée par les pouvoirs

71. Cette piste est évoquée dans le rapport n° 8 du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (Cerc) sur les services à la personne (2008).

publics en contrepartie d'exigences plus fortes sur leur professionnalité.

Le cas des emplois temporaires est sensiblement différent. Le code du travail, en effet, les encadre assez strictement. Ils ne doivent intervenir que pour des remplacements de salariés absents ou pour faire face à des pointes d'activité non prévisibles et ponctuelles, sauf dans un nombre limité de branches (les pigistes dans la presse, par exemple), où l'on parle alors de « CDD d'usage ». Or, peu à peu, les CDD se sont banalisés, au point de représenter désormais près de 90 % des embauches (missions d'intérim comprises). 40 % d'entre eux sont désormais inférieurs à un mois (25 % en 1980), et leur durée moyenne a été divisée par trois entre 1980 et 2011. Celle des missions d'intérim est passée de cinq semaines à deux. Pour 100 salariés présents en début d'année dans une entreprise en 1982, on constatait en moyenne 38 départs ou arrivées. En 2011, ce même chiffre était de 177, soit une multiplication par cinq de l'instabilité de l'emploi<sup>72</sup>.

À l'entrée dans la vie professionnelle, stages, CDD et intérim sont le lot commun ; on n'accède que tardivement au CDI et on ne le retrouve pas en cas de changement contraint en troisième partie de carrière : précarité et risque de pauvreté au travail aux deux extrémités. Cette évolution a sans doute été accentuée par la crise : quand leur carnet de commandes n'est pas assuré, les employeurs préfèrent recruter sur des contrats courts. Mais cette tendance est antérieure à la crise : il est donc vraisemblable que l'embauche en contrat temporaire soit une façon de sélectionner

72. Voir Claude Picart, « Une rotation de la main-d'œuvre presque quintuplée en trente ans », *Emploi et Salaires*, Insee-Références, 2014.

la main-d'œuvre que l'on se propose de conserver durablement. C'est là clairement une entorse au code du travail, aux effets souvent néfastes pour ceux qu'elle concerne : disposer d'un emploi temporaire n'a pas seulement des effets négatifs sur le niveau de vie (lorsque, au terme du contrat, celui-ci n'est pas renouvelé et que les droits à l'assurance chômage ne peuvent pas être ouverts, faute d'avoir travaillé assez longtemps, ou sont épuisés), c'est aussi devoir renoncer à toute velléité d'emprunt bancaire, voire à la signature d'un bail locatif.

Il semble d'ailleurs que ce phénomène, dans certains cas, soit même encouragé par les règles de l'assurance chômage. En effet, une étude<sup>73</sup> montre qu'occuper des emplois temporaires sur des périodes courtes (moins de quatorze jours) permet à l'employeur de disposer d'un salarié flexible quand il en a besoin et au travailleur d'avoir droit, sans limitation de durée, à une indemnisation chômage pour « activité réduite ». Les auteurs estiment à 760 000 le nombre de travailleurs qui ont ainsi enchaîné des contrats courts durant plus de cinq ans, et à 4,8 milliards d'euros le coût annuel pour l'assurance chômage de cette « optimisation de la flexibilité » !

Pour éviter cette scission contractuelle entre « précaires » et « stables » et lever certains obstacles à l'embauche, certains proposent d'instaurer un contrat unique de travail, plus facile et moins coûteux à rompre, mais auquel seraient attachés (en matière d'indemnités de licenciement et d'assurance chômage)

73. Pierre Cahuc et Corinne Prost, « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Notes du Conseil d'analyse économique* n° 24, septembre 2015.

des droits croissants avec la durée de l'emploi<sup>74</sup>. Ce qui reviendrait, au fond, à faire peser la flexibilité et les ajustements du marché du travail sur l'ensemble des salariés du secteur privé, et non plus sur les seuls contrats temporaires, principalement occupés par des jeunes et des travailleurs peu qualifiés. Les partisans de cette solution y voient surtout un moyen d'augmenter les embauches, puisque le risque pris par l'employeur pour chacune est ainsi diminué.

On peut cependant être dubitatif quant aux effets bénéfiques d'une telle mesure sur la pauvreté : diverses mesures de « flexibilisation » du marché du travail ont été mises en œuvre depuis plusieurs années (notamment la réduction des délais de recours aux prud'hommes et des indemnités dues en cas de licenciement, ainsi que la création d'une possibilité de rupture conventionnelle) sans effet visible sur l'emploi ni sur la pauvreté laborieuse. Comme le souligne un rapport remis au Conseil d'orientation pour l'emploi, « il faut décourager certaines formes de recours aux CDD, mais, pour autant, le CDD est une forme utile de contrat<sup>75</sup> ».

Une autre voie est envisageable, consistant à faire respecter l'actuel droit du travail en matière de recours légal aux contrats temporaires. Mais un durcissement de l'action publique risque d'accroître les réticences à embaucher. Au moins pourrait-on sanctionner les abus évidents, lorsque le recours aux emplois temporaires est systématique et concerne souvent les mêmes salariés. Et instaurer des mesures

74. Voir notamment Pierre Cahuc et Francis Kramarz, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, La Documentation française, 2005.

75. Jacques Barthélémy, Gilbert Cette et Pierre-Yves Verkindt, « Contrat de travail, sécurisation des parcours professionnels et efficacité économique ». Conseil d'orientation pour l'emploi, janvier 2007.

pour inciter les employeurs à agir autrement. Depuis 2013, les cotisations sociales patronales d'assurance chômage (qui sont normalement de 4 % du salaire brut sous plafond) sont majorées de 3 points si le CDD est inférieur à un mois et de 1,5 point s'il est compris entre un et trois mois. Toutefois, les emplois saisonniers et temporaires sont exonérés de cette surcotisation, tandis qu'elle est ramenée à 0,5 point pour les CDD d'usage de moins de trois mois. Cela va dans le bon sens, mais il serait possible d'aller plus loin. On pourrait imaginer que ces majorations soient calculées non en fonction de la durée, mais de la fréquence de recours aux CDD comparée entre une entreprise et la moyenne de la branche à laquelle elle appartient.

On peut aussi inciter les entreprises à moins recourir aux licenciements ou aux emplois précaires comme les encourager à assurer une meilleure formation des salariés en pratiquant directement un système de bonus-malus sur leurs cotisations d'assurance chômage. C'est le cas depuis longtemps aux États-Unis : chaque entreprise dispose d'un compte sur lequel sont notées les cotisations dont elle s'acquitte et les indemnités versées aux salariés qu'elle a licenciés. Dès que le niveau des cotisations devient inférieur à 60 % des indemnités versées aux chômeurs dont elle est responsable, le montant des cotisations augmente, et il diminue dans le cas inverse.

Il serait intéressant de tester ce système de façon expérimentale en France dans une branche recourant fortement aux emplois temporaires, comme l'audiovisuel ou le tourisme. Cela permettrait sans doute de réduire sensiblement l'alternance de périodes courtes d'emploi et de chômage chez le même employeur : dans ce cas, en effet, les entreprises vertueuses – celles qui

limitent le recours aux contrats courts – payent pour celles qui ne le sont pas. Réduire de quelques milliards d'euros les dépenses à ce titre permettrait d'améliorer le cumul salaire/indemnisation du chômage pour les demandeurs d'emploi en activité réduite, de sorte qu'aucun ne soit pénalisé. Ce dispositif a été proposé pour la France dès 2003<sup>76</sup>, associé à la création d'un contrat unique de travail, mais il pourrait être développé dans le cadre actuel<sup>77</sup>.

Enfin, il convient de souligner que les CDD peuvent constituer un levier pour certains salariés, comme le montre le cas des structures d'insertion par l'activité économique, dont le rôle est d'aider des personnes éloignées du marché du travail ou sans qualification professionnelle à reprendre pied dans la vie active (voir chapitre 6). Pour éviter qu'une éventuelle modulation ne se fasse au détriment des demandeurs d'emploi en difficulté (les chômeurs de longue durée, par exemple), il serait souhaitable de réduire les cotisations des entreprises qui les embauchent.

#### **La formation continue : une nouvelle opportunité à saisir**

Pour les personnes d'âge actif (18-64 ans), le risque de pauvreté dépend beaucoup du niveau de formation initiale, qui détermine non seulement l'accès à l'emploi mais aussi les conditions d'emploi :

76. Olivier Blanchard et Jean Tirole, « Protection de l'emploi et procédures de licenciement », rapport au Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2003.

77. Voir la discussion de cette proposition dans le rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (Cerc), « La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économiques », La Documentation française, 2005.

chômage, emplois incomplets, niveau de salaire, etc. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Commission européenne estime que le risque de pauvreté et d'exclusion sociale est élevé dès lors qu'une personne n'a pas acquis un niveau de formation supérieur à la fin du premier cycle de l'enseignement secondaire (c'est-à-dire le collège), soit les niveaux 0 à 2 dans la Classification internationale type de l'éducation (Cite).

En Europe, la proportion de 25-34 ans (générations pleinement entrées sur le marché du travail) dans ce cas est de moins de 10 % dans quelques pays (Pologne, Suisse, Finlande, Autriche) qui connaissent tous des taux de chômage faibles : ce n'est pas un hasard. L'Allemagne, la Suède et la France sont autour de 13 %, le Royaume-Uni et les Pays-Bas sont à 15 %, l'Italie à 26 %, l'Espagne à 34 %. Mais la situation est tout autre pour les tranches d'âge supérieures. Ainsi, chez les 45-54 ans, la proportion est de 25 % en France, elle reste autour de 10 % en Pologne ou en Finlande, à 13 % en Allemagne ou en Suisse, elle s'envole à plus de 45 % en Espagne ou en Italie : traces d'un calendrier plus ou moins précoce de généralisation de l'enseignement secondaire.

Quelles leçons en tirer ? D'abord, tout faire pour éviter l'échec scolaire et le décrochage (voir chapitre 5). Ensuite, pour les jeunes sans diplôme, qui sont souvent aussi ceux qui entrent sur le marché du travail grâce à des contrats aidés ou d'insertion, ces contrats devraient intégrer une forte composante de formation : pas seulement d'adaptation à l'emploi occupé, mais avec un contenu général et professionnalisant. Enfin, les personnes en seconde partie de vie active ont souvent l'obligation de renforcer

leurs qualifications pour maîtriser les changements technologiques ou d'organisation de la production, voire pour changer de métier, mais leur insuffisance de connaissances générales de base est un vrai handicap : la formation continue est loin encore de s'être donné ce type de priorité.

La dépense nationale pour la formation professionnelle continue s'est élevée en 2013 à 26 milliards d'euros, somme couvrant essentiellement la rémunération des personnes en formation et les dépenses pédagogiques, soit plus de 2% de la masse des salaires et cotisations sociales, chiffre élevé au regard de nombre de pays européens<sup>78</sup>. La formation continue des salariés et des chômeurs est financée par les entreprises, les administrations publiques et l'assurance chômage dans une organisation extrêmement complexe (ce qui explique en partie son inefficacité) et qui a donné lieu à plusieurs réformes dans les quinze dernières années, dont la plus récente en 2014.

En matière de lutte contre le chômage et la pauvreté, le rôle de la formation continue devrait être d'élever les compétences générales et professionnelles de l'ensemble des actifs pour faire face aux transformations de l'économie, d'aider des salariés en situation précaire à accéder à des emplois plus complets et plus durables, et d'améliorer les compétences de ceux qui doivent ou souhaitent changer d'emploi ou en retrouver un. Elle n'y parvient que de façon très inégale. Ainsi, pour aider à la mobilité professionnelle et au retour durable à l'emploi, il serait bon que la hausse des compétences aboutisse à une formation diplômante (reconnue par un diplôme d'État) ou qualifiante (par exemple,

une reconnaissance des savoir-faire professionnels ou un titre professionnel agréé par le ministère du Travail). C'est rarement le cas et, lorsqu'il y en a, ces formations sont orientées maison. Ce qui ne contribue ni à réduire l'emploi précaire, ni à résorber l'insécurité de l'emploi, ni à combattre la pauvreté laborieuse.

Par ailleurs, l'effort financier en direction des demandeurs d'emploi est assez faible : 2,3 milliards d'euros en 2013, provenant pour moitié des Régions, les entreprises apportant moins du quart, par le biais des organismes paritaires collecteurs agréés (Opca). L'assurance chômage participe à ce financement (allocations versées aux chômeurs indemnisés en formation). Sur l'ensemble de l'année 2013, en France métropolitaine, moins d'un dixième des demandeurs d'emploi ont entamé une formation. Les stages durent 4,7 mois en moyenne. Ceux financés par Pôle emploi et les Opca sont beaucoup plus courts (un peu moins de trois mois en moyenne), car ils répondent aux besoins de main-d'œuvre immédiats et visent à favoriser un accès plus rapide à l'emploi, avec le risque que ces emplois ne durent pas. En revanche, ceux financés par l'État ou les Régions sont plus longs (de l'ordre de cinq mois) et permettent plus souvent la reconnaissance d'une qualification.

La loi du 5 mars 2014 sur la formation continue devrait conduire à accroître le financement des demandeurs d'emploi au travers des Opca et par le développement attendu de l'utilisation du compte personnel de formation (voir encadré). Mais un renforcement des moyens destinés à la formation des chômeurs pourrait venir aussi de la transformation de l'assurance chômage, avec un meilleur arbitrage entre l'indemnisation proprement dite et l'accompagnement

78. Source : « Formation professionnelle », annexe au projet de loi de finances pour 2016, Direction du budget, octobre 2015.

(dont la formation) : ceci renvoie à la question de la priorité à donner à l'égalité des chances (Rawls) ou au renforcement des capacités (Sen), évoquée au chapitre 2. Ce sujet mériterait d'être à l'ordre du jour de la réforme de l'assurance chômage.

#### *Le compte personnel de formation (CPF)*

Créé par la loi réformant la formation professionnelle continue de 2014, le compte personnel de formation devrait être ouvert pour chaque salarié quel que soit son statut (intérim, saisonnier, CDD, CDI...). Il ouvre des droits individuels à formation pour tous selon un système d'heures (pour un temps plein, 24 heures au plus par an ; pour un temps incomplet, au prorata des heures travaillées, le plafond total étant de 150 heures). Selon les branches, chaque heure acquise peut avoir une valeur différente. Ainsi, dans un secteur où elle est valorisée à 25 euros, un salarié doté de 150 heures pourra obtenir une formation au coût maximal de 3 750 euros (ce montant pouvant être librement abondé par l'entreprise). Le compte est mobilisable principalement pour l'accès à des formations qualifiantes. Les chômeurs de longue durée (plus d'un an) devraient bénéficier d'un complément de 100 heures venant s'ajouter à celles acquises dans leurs activités salariées antérieures. Il devrait en être de même pour les salariés en contrat d'insertion.

Dans les entreprises, c'est l'orientation des dépenses de formation qui est contestable. Jusqu'à la loi de 2014, elles avaient une obligation légale de financement au titre de la formation, dont une petite partie consistait en contributions spécifiques pour financer les droits individuels des salariés à des formations menées à leur initiative ou des dépenses de

professionnalisation. La plus grosse partie était affectée à leur plan de formation, visant à assurer l'adaptation du salarié à son poste de travail ou sa capacité à occuper un emploi. La formation dans ce cadre allait donc plutôt vers le personnel permanent, à temps plein et jeune – afin de rentabiliser cet investissement sur une période plus longue – et davantage vers les cadres et techniciens diplômés du supérieur que vers les ouvriers ou employés sans diplôme<sup>79</sup>. La loi a fortement réduit (voire supprimé pour les entreprises de trois cents salariés et plus) la part des dépenses affectées au plan de formation dans l'obligation légale, laquelle concerne désormais essentiellement des contributions spécifiques.

Les partenaires sociaux, relayés ensuite par la loi, se sont légèrement engagés à donner plus de poids à la négociation sur la formation au sein de l'entreprise (ou de la branche), mais avec la plus grande prudence. On pourrait également inciter les employeurs à développer la formation de tous leurs salariés : introduire une modulation des cotisations chômage des entreprises, suivant le modèle américain évoqué plus haut, pousserait en ce sens puisque, plus les salariés dont elles se séparent auraient des qualifications exportables, plus facilement ils retrouveraient du travail, et donc moins les entreprises concernées paieraient de cotisations. Enfin, on pourrait envisager de sanctionner les entreprises qui, durablement, n'ont pas formé un salarié, ce que prévoit d'ailleurs la loi de 2014 dans le cadre du compte personnel de formation, mais de façon assez anecdotique.

79. Voir Marion Lambert et Isabelle Marion-Vernoux (dir), *Quand la formation continue. Repères sur les pratiques de formation des employeurs et des salariés*, Céreq, 2014.

Au total, cependant, il ne faut pas se faire d'illusions : toutes ces évolutions ne modifieraient qu'à la marge l'orientation actuelle de la formation dans le cadre des plans de formation. C'est ailleurs qu'il faut chercher.

La première voie est de dégager des ressources qui puissent être ciblées vers la formation des personnes les plus fragiles dans des programmes non liés au plan de formation des entreprises, comme les contrats de professionnalisation. La réforme de la contribution obligatoire des entreprises va dans ce sens, de même que la proposition formulée plus haut sur l'évolution de l'assurance chômage.

La seconde voie est le développement de formations à l'initiative des salariés, grâce à leur compte personnel de formation. Le montant maximal est certes insuffisant pour financer à lui seul une formation d'une durée supérieure à 150 heures, mais il est conçu pour pouvoir s'adosser aux autres dispositifs de formation existants. Les représentants du personnel pourraient dès lors agir pour obtenir que, dans les négociations autour de la « gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences » (obligatoires tous les trois ans dans les entreprises de trois cents salariés ou plus), les salariés mobilisent leur CPF avec abondamment de l'employeur. Reste à savoir si les salariés les plus fragiles (âgés ou de faible qualification) sauront en profiter. Reste aussi que l'on se situe toujours dans une logique d'accumulation progressive de droits qui, de ce fait, est moins ouverte aux salariés précaires. C'est donc une ouverture qui se profile, mais pas forcément la panacée.

## CHAPITRE 5

### LES ENFANTS PAUVRES... ET CEUX GUETTÉS PAR LA PAUVRETÉ

Si, comme on l'a développé au chapitre précédent, la lutte contre la pauvreté structurelle renvoie à l'organisation de la production et au fonctionnement du marché du travail, un autre axe stratégique, pour le long terme, est de faire en sorte que la génération suivante soit plus à même d'y échapper. Cela concerne en premier lieu les enfants pauvres – et l'essentiel du chapitre leur est consacré – mais aussi le développement de tous les enfants, *via* notamment le rôle de l'Éducation nationale. D'où l'intitulé de ce chapitre.

On l'a vu plus haut, en 2013, 2,7 millions d'enfants ou d'adolescents de moins de 18 ans vivent dans un ménage en situation de pauvreté, soit un jeune sur cinq. Quatre sur dix grandissent dans des familles monoparentales, un tiers dans des familles formées d'un couple et de trois enfants ou plus, et un quart dans des familles formées d'un couple avec un ou deux enfants (la configuration familiale la plus fréquente pour l'ensemble de la population). Lutter contre la pauvreté implique donc de regarder comment s'attaquer aux sources de la pauvreté des familles les plus concernées, et d'en faire une priorité.

La présence d'enfant(s) dans un ménage abaisse mécaniquement le niveau de vie du ménage et donc accroît le risque de pauvreté, même si des allocations et des réductions d'impôts allègent le « coût de l'enfant ». En outre, la présence d'enfants, surtout lorsqu'ils sont en bas âge ou encore en classes primaires, est un frein à l'emploi d'un ou des parents,

et contribue alors à réduire le revenu des familles. En outre, s'éloigner du marché du travail jusqu'à ce que les enfants soient suffisamment autonomes peut rendre le retour à l'emploi plus difficile. Ce qui nécessite de mieux organiser la conciliation entre emploi et responsabilités familiales, surtout pour les ménages modestes ou pauvres.

Cependant, restreindre la question de la pauvreté des enfants à celle de leur famille serait une erreur. En réalité, les enfants pauvres sont bien plus que des « enfants de pauvres<sup>80</sup> ». En effet, l'enfant est une personne en construction, en devenir. Tout enfant profondément affecté dans son développement devrait être considéré comme pauvre – et court d'ailleurs de plus grands risques de devenir un adulte pauvre. Si, comme l'avance John Rawls (voir chapitre 2), la société juste implique d'assurer une égalité des chances « équitable » (en aidant chacun à faire valoir toutes ses possibilités) dans l'accès aux biens sociaux, ce principe s'applique tout particulièrement aux enfants.

Le développement de l'enfant<sup>81</sup> ne dépend pas seulement des conditions matérielles dans lesquelles il vit, mais aussi, de manière prépondérante, des apports psychiques, culturels, éducatifs de son environnement : sa famille, mais aussi les institutions éducatives le prenant en charge, enfin ses autres milieux de vie – notamment les copains. Il ne s'agit pas seulement de l'influence directe, mais aussi de ce que l'enfant perçoit des relations entre ces différents éléments.

80. L'expression est de Louis Maurin, sur le site de l'Observatoire des inégalités, qu'il dirige.

81. Michel Dollé, *Peut mieux faire. Pour un renouveau des politiques de l'éducation*, Éd. Saint-Simon, 2012.

Si les parents ou le frère aîné sont au chômage ou souffrent de discrimination à l'embauche, le plus jeune qui le perçoit sait aussi que son avenir est bouché ; à l'inverse, un enfant dont les parents ont une vie professionnelle et sociale épanouissante pourra mieux se projeter dans l'avenir : comme le soulignait Rawls, talents et mérites sont des constructions sociales. Si les relations entre l'institution scolaire et la famille se résument à des convocations lorsque les résultats de l'enfant ne sont pas satisfaisants et que, pour le reste, la famille est oubliée, voire dévalorisée, alors il sait qu'il n'a pas non plus sa place à l'école. C'est vrai pour tous les enfants, certes, mais davantage encore – au carré, pourrait-on dire – pour les enfants pauvres, parce que les conditions dans lesquelles ils ont passé leur prime jeunesse puis leur parcours éducatif les rendent plus fragiles, plus vulnérables.

Quelles conclusions en tirer pour les politiques publiques ? Chaque famille apporte des ressources différentes (matérielles, culturelles, sociales, etc.) à ses enfants ; chaque famille vise aussi, et c'est légitime, à donner à sa descendance les meilleures chances dans la vie. Sans intervention extérieure, la logique du développement des enfants va ainsi vers la reproduction des positions sociales des parents. Viser l'égalité des chances signifie alors que les institutions publiques doivent chercher à limiter l'influence des différences de situation socio-économiques et culturelles des familles sur le développement de l'enfant. L'État et la société doivent apporter plus à ceux qui sont le moins dotés par leur famille.

### La pauvreté, un boulet pour les enfants

La pauvreté affecte par de nombreux canaux le développement de l'enfant. Certes, le manque d'argent est en soi un handicap du fait des conditions de logement dont il s'accompagne souvent, de ses effets sur la santé et de l'incapacité des parents à faire face à certaines dépenses favorables à l'épanouissement et à l'équilibre de chacun : partir en vacances, inviter des amis, etc. Mais, en réalité, la pauvreté se manifeste par bien d'autres canaux. Mentionnons-en quelques-uns.

Quand boucler les fins de mois devient un exercice quasi impossible, le stress parental qui en découle peut affecter l'enfant à naître puis le climat dans lequel il vit. Le sentiment qu'« on n'y arrivera jamais » tout comme l'incertitude sur le futur font de tout imprévu un obstacle qui paraît infranchissable. La lassitude ou le découragement qui en résultent peuvent alors affecter les relations et les soins que les parents apportent à leurs très jeunes enfants. Nombre d'études étrangères montrent que l'accumulation de difficultés tend à mobiliser les capacités émotionnelles des parents au risque de les amener à moins prendre soin de l'enfant, à moins s'occuper de sa sécurité et de son bien-être<sup>82</sup>, ce qui pénalise le développement de la confiance en soi et dans les autres dans les toutes premières années de la vie. Plus tard, l'enfant, conscient des difficultés de ses parents, peut aller vers la révolte, ce qui n'est pas le pire, ou la résignation, la démotivation. Il ne s'agit évidemment pas de soutenir que tel est le destin inéluctable des enfants pauvres, ce qui serait

82. Paul Leseman, « Early childhood education and care for children from low-income or minority backgrounds », OCDE, 2002.

déraisonnable, mais de souligner que l'environnement de la pauvreté accentue sensiblement ces risques.

Avant l'école (maternelle puis primaire), les enfants pauvres fréquentent très peu les lieux d'accueil collectifs (crèches, pouponnières, jardins d'enfants, établissements multi-accueil) : dans neuf cas sur dix, ce sont les parents qui assurent « la garde à titre principal<sup>83</sup> ». Avant l'âge de 3 ans, seulement cinq enfants pauvres sur cent fréquentent un établissement d'accueil, un sur cent l'école maternelle, soit, dans les deux cas, quatre fois moins que dans le cinquième le plus aisé des familles.

Ce n'est évidemment pas le résultat d'un choix, mais un élément d'un des cercles vicieux de la pauvreté. Le coût trop élevé des places d'accueil et la possibilité d'un congé parental (allocation jadis appelée « complément de libre choix d'activité » et désormais « prestation partagée d'éducation de l'enfant ») incitent certaines familles à se retirer de l'emploi. La pénurie de places ou des horaires incompatibles avec les possibilités d'emploi<sup>84</sup> en contraignent d'autres : ainsi, les mères d'enfants de moins de 3 ans qui sont inactives mais ont occupé un emploi dans le passé travaillaient le plus souvent en horaires atypiques (le week-end, avant 8 heures ou après 18 heures...). Cercle vicieux, car le retrait du marché du travail pour s'occuper de son enfant quand il est petit renforce le manque de revenu et rend plus difficile un retour ultérieur à l'emploi. D'ailleurs, l'obstacle à l'emploi n'est pas totalement levé

83. Sophie Villaume et Émilie Legendre, « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013 », *Études et Résultats* n° 896, Drees, octobre 2014.

84. Bénédicte Galtier, « L'arbitrage entre emploi et inactivité des mères de jeunes enfants : le poids des contraintes familiales, professionnelles et sociétales sur les modes d'accueil des enfants », *Économie et Statistique* n° 447, Insee, 2011.

avec l'entrée en maternelle, qui ne couvre, en général, que quatre jours et demi par semaine sur trente-six semaines<sup>85</sup>, d'où l'intérêt de développer des activités périscolaires, pendant la semaine ou durant les congés, qui soient accessibles à tous les enfants.

Cet «enfermement à la maison» des enfants pauvres jusqu'à 3 ans, qui peut aussi avoir des sources culturelles, défavorise l'entrée en maternelle dans de bonnes conditions. L'accueil en crèche contribue à la socialisation et au développement du langage, habitue l'enfant à regarder des livres, etc. ; l'accueil par des assistantes maternelles permet également de développer la socialisation, mais probablement dans une moindre mesure.

Un des points sensibles dans le développement de l'enfant est la relation entre les parents et les institutions éducatives (école, crèche, etc.). Or, ces relations se sont construites en France sur la base de la prise de distance. Ainsi, dans nombre de crèches, au XIX<sup>e</sup> siècle (voire encore au XX<sup>e</sup>), la mère déshabillait l'enfant à l'entrée et le remettait nu, notamment pour des raisons sanitaires. L'école républicaine s'est construite sur une séparation forte d'avec les familles. L'objectif était de mettre les enfants à l'abri de l'influence du clergé (alors majoritairement royaliste) via leurs mères. Aujourd'hui, on tend à admettre la présence des parents (voire à la souhaiter, dans le discours officiel), mais seulement comme auxiliaires de l'éducateur, de l'enseignant<sup>86</sup>.

85. En Suède, les *förskola* fonctionnent toute l'année et tous les jours ouvrables ; les horaires, variables selon les communes, sont souvent plus courts que ceux des maternelles ou des crèches, ils permettent cependant plus facilement d'exercer un emploi à temps partiel.

86. Antoine Prost, *Les Familles et l'école : histoire d'une mésentente*, Retz/Le Monde de l'Éducation, 2006.

Cette mise à distance est particulièrement défavorable aux enfants pauvres ou de milieux populaires. Comme le souligne ATD Quart-Monde<sup>87</sup>, parmi les reproches formulés par les parents de familles défavorisées figurent «le regard que l'école [toute la communauté éducative] porte sur eux» ou encore le fait que «leur culture n'est pas prise en compte ni respectée par l'école, ce qui crée un grand fossé entre les savoirs familiaux de ces enfants [de milieux populaires et de la grande pauvreté] et les savoirs dispensés par l'école».

Cette non-prise en compte des cultures familiales concerne toutes les familles, comme le souligne Gilles Brougère<sup>88</sup>. Il parle de l'école maternelle, mais ceci est valable en deçà et au-delà : «L'école maternelle est affaire de culture, et cette culture est spécifique : l'enfant doit entrer dans cette culture, une nouvelle culture qui a tendance à se penser comme la seule culture légitime ; il y a donc rupture avec les autres cultures, extérieures à l'école [...]. Cette culture de l'école s'appuie sur la négation ou la dévalorisation des autres espaces d'apprentissage non reconnus en France.» Néanmoins, la distance culturelle est moindre avec les familles des classes moyennes ou aisées (dont est issue la grande majorité des éducateurs), si bien que leurs enfants en souffrent moins.

À l'inverse, le problème est accentué pour les enfants de familles d'origine étrangère. Pour Marie Rose Moro<sup>89</sup>, «l'école suppose toujours une certaine

87. «Pour une politique de l'enfance au service de l'égalité de tous les enfants», Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, atelier «Familles vulnérables, enfance et réussite éducative», décembre 2012.

88. Gilles Brougère «L'école maternelle française, une entrée dans quelle culture », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, avril 2010.

89. Marie Rose Moro, *Nos enfants demain. Pour une société multiculturelle*, Odile Jacob, 2010.

transformation des enfants, de tous les enfants, pour s'adapter aux contraintes des apprentissages ; c'est forcément un processus empreint de violence et de séparation d'avec le milieu d'origine des enfants si ce milieu est différent de l'école sur le plan linguistique, social ou culturel. Mais, si cette violence tend à l'effacement de l'histoire des enfants, de leur langue maternelle, de leurs attaches, de leurs appartenances, alors c'est un appauvrissement pour les enfants. [Ils] doivent renoncer à une partie d'eux-mêmes pour apprendre à l'école [...], ayant intériorisé que cette partie d'eux-mêmes est mauvaise, inutile, voire néfaste, ce qui est non seulement faux mais aussi humiliant et susceptible d'aboutir à des malentendus, à des inhibitions, à des difficultés à apprendre et à habiter le nouveau monde. Comment apprendre et se construire avec une image négative de soi, d'une partie de soi qui est la plus intime, la plus infantile, la plus affective, dans la mesure où elle est liée aux attachements parentaux et familiaux ?».

Pauvreté et cursus scolaire ne font pas bon ménage, pour de nombreuses raisons. Ainsi, Éric Maurin<sup>90</sup> souligne les effets du « séparatisme social », c'est-à-dire du regroupement de fait, dans les mêmes quartiers, des familles les plus fragiles dans des habitats collectifs peu coûteux : « Le marché du logement filtre les familles en sorte que ne puissent voisiner que des familles très proches du point de vue de leurs ressources culturelles », ceci valant aussi bien pour les foyers bien dotés en « capital culturel » que pour ceux qui le sont peu. Comme l'a montré Marie Duru<sup>91</sup>, faute d'une proportion suffisante d'élèves qui stimulent

l'ensemble, le niveau général des écoles de quartiers accueillant les enfants des familles à faibles ressources culturelles est tiré vers le bas. *A contrario*, Hugues Lagrange avance que « la mixité sociale a des effets positifs sur les résultats scolaires<sup>92</sup> ». Si l'on y ajoute le fait que les logements où vivent ces enfants sont – en moyenne – moins grands (à taille de famille identique), qu'il y est moins fréquent que chaque enfant dispose d'une chambre à lui, que les devoirs doivent être faits et les leçons apprises dans la salle commune où d'autres activités familiales ont lieu en même temps (repassage, télévision, musique, discussion), des éléments plus matériels que culturels entrent également en jeu pour expliquer l'inégalité scolaire.

Pour Éric Maurin, la cause – sociale bien plus qu'individuelle – est entendue : « Selon qu'elle vit entourée de familles dont les parents sont sans diplôme, une même famille voit le risque d'échec scolaire de ses enfants varier dans des proportions de 50 % [...]. Davantage d'égalité devant l'éducation n'est pas seulement un problème d'organisation du système éducatif. C'est un objectif devant lequel on ne peut réellement progresser qu'en réduisant les inégalités de conditions de vie entre les familles au sein desquelles les enfants grandissent<sup>93</sup>. » Au-delà de la réussite scolaire, la promiscuité permanente affecte le développement psychique de l'enfant en réduisant la possibilité de se construire un espace intime.

Par ailleurs, lorsque des parents ont eu des difficultés dans leur scolarité, voire n'en ont pas suivi, il leur est difficile d'accompagner leurs enfants. Alice Davailon et

90. Éric Maurin, *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, op. cit.

91. Marie Duru, *Les Inégalités sociales à l'école. Genèse et mythes*, PUF, 2002.

92. Hugues Lagrange, *Le Déni des cultures*, Seuil, 2010.

93. Éric Maurin, *L'Égalité des possibles. La nouvelle société française*, Seuil, « La République des idées », 2002.

Emmanuelle Nauze-Fichet<sup>94</sup> ont mené une étude sur le cursus scolaire des enfants pauvres en utilisant le suivi des élèves durant plusieurs années (panel d'adolescents entrés en sixième en 1995). Elles soulignent que le niveau de compétences à l'entrée au cours préparatoire reflète l'influence du milieu familial et de son capital social, économique et culturel, et celle des modes de garde. À l'école primaire, ce fait n'est pas corrigé, voire s'aggrave, conduisant au creusement des inégalités scolaires : à l'entrée en sixième, les jeux sont largement faits. Au collège, les parents, notamment la mère, ont moins souvent la capacité d'aider leurs enfants durant leur scolarité, en raison de leur propre niveau de formation initiale. Mieux vaudrait, de ce fait, que le temps de travail personnel demandé aux élèves en dehors des cours se passe davantage dans les établissements, encadré par des enseignants ou d'autres éducateurs.

#### *Des aides fiscales sans justification sociale ni économique*

La politique de soutien aux cours particuliers à domicile – consistant à en diminuer le coût de moitié via la réduction d'impôt du dispositif de soutien aux services à la personne – est particulièrement injuste : le coût restant demeurant dissuasif pour les familles pauvres ou modestes, elle exclut de fait les enfants susceptibles d'en avoir le plus besoin. L'inclusion de ces cours dans la liste des services à la personne (bénéficiant donc d'une réduction ou d'un crédit d'impôt) n'a aucune justification économique. Ce dispositif inhérent au chèque emploi service universel (Cesu) était le pendant, pour les particuliers employeurs, de la baisse des cotisations sociales employeurs pour les salariés peu qualifiés en vue de stimuler leur emploi : les enseignants ne relèvent manifestement pas de cette catégorie.

94. Alice Davailon et Emmanuelle Nauze-Fichet, « Les trajectoires scolaires des enfants "pauvres" », *Éducation et Formations* n° 70, décembre 2004.

Enfin, les contraintes financières et représentations culturelles pèsent sur les projets que peuvent formuler les familles sur la poursuite des études. Les parents d'enfants pauvres formulent des vœux d'orientation moins ambitieux, à niveau scolaire donné. Les demandes d'orientation en seconde générale ou technologique – voie la plus propice à la poursuite d'études supérieures – sont systématiquement moins fréquentes, au profit des demandes d'orientations professionnelles. Ce phénomène est lié aux opinions des parents sur leurs possibilités de financement des études, mais aussi aux schémas culturels : la voie de l'apprentissage et la préparation d'un BEP, voire d'un CAP, sont envisagées par 31% des parents pauvres contre 6% des familles « favorisées ». Lorsqu'ils envisagent l'insertion de leur enfant, c'est plus volontiers au niveau BEP ou baccalauréat professionnel qu'à l'issue de l'enseignement supérieur. L'institution scolaire devrait contrebalancer ces handicaps tout au long du parcours scolaire. Elle ne le fait pas, et même le fonctionnement de la procédure et les conseils de classe renforcent cette auto-sélection.

Bien que déjà ancienne, l'étude d'Alice Davailon et d'Emmanuelle Nauze-Fichet sur le cursus scolaire des enfants pauvres garde toute son actualité, car aucun des mécanismes à l'œuvre n'a été réellement affronté<sup>95</sup>. Et la France apparaît, dans les enquêtes internationales Pisa<sup>96</sup>, comme le pays où les inégalités

95. Une étude sur un panel d'enfants entrés au collège en 2007 l'a confirmé plus récemment : Linda Ben Ali et Ronan Vourc'h, « Acquis des élèves au collège : les écarts se renforcent entre la sixième et la troisième en fonction de l'origine sociale et culturelle », ministère de l'Éducation nationale, Depp, août 2015.

96. « Programme international pour le suivi des acquis des élèves », mené par l'OCDE.

sociales expliquent le plus les inégalités scolaires des adolescents de 15 ans.

Le résultat de l'ensemble de ces déterminants culturels ou économiques est éloquent. Parmi les 120 000 jeunes qui, chaque année, sortent de formation initiale sans diplôme ou, au mieux, avec le brevet des collèges (un nombre qui reste stable depuis une dizaine d'années, alors qu'il diminuait régulièrement auparavant), 60 % ont « des origines sociales plutôt modestes<sup>97</sup> » : ils vivent dans des familles dont les parents eux-mêmes sont peu ou pas diplômés. La moitié de ces jeunes ont abandonné l'école avant même l'année où ils auraient dû passer leur diplôme (CAP, BEP, bac) et, un à quatre ans après leur sortie de l'école, leur taux de chômage avoisine les 50 %, contre 10 % pour ceux qui possèdent un diplôme de l'enseignement supérieur. Et ceux d'entre eux qui travaillent occupent, dans un cas sur trois, un emploi temporaire, dont on sait qu'il est une source importante de pauvreté laborieuse. La transmission intergénérationnelle de la pauvreté est à l'œuvre.

### Une stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants

Pour rompre ce cercle vicieux du risque de transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre, un changement des politiques publiques est nécessaire pour aider les enfants et leur famille, en l'organisant autour des cinq principes suivants :

- Promouvoir une plus grande égalité des chances est sans doute le critère premier de la justice sociale

97. Agathe Dardier, Nadine Laïb et Isabelle Robert-Bobée, « Les décrocheurs du système éducatif : de qui parle-t-on ? », *France, portrait social*, Insee, 2013. Les auteurs dénomment « décrocheurs » tous les jeunes sortis sans diplôme de leur formation initiale, quel que soit le niveau auquel ils sont sortis.

dans le cas des enfants. Or, chaque famille vise, et c'est tout à fait légitime, à donner à ses enfants les meilleures chances dans la vie. En conséquence, la justice sociale implique que les institutions publiques doivent apporter davantage aux enfants pauvres dès lors que leur famille ne peut qu'apporter moins. Cela vaut autant pour la politique familiale que pour celle de l'Éducation nationale.

- Une politique mal adaptée au processus de développement des enfants les pénalise tous, mais une famille ayant plus de ressources financières, culturelles et sociales pourra mieux compenser ces défauts qu'une famille qui en possède moins.

- Éviter autant que possible les programmes visant spécifiquement les enfants pauvres. Pas seulement pour éviter la stigmatisation, mais aussi pour prendre en compte l'influence des pairs, facteur important dans le développement des enfants dès le plus jeune âge. La mixité sociale dans l'habitat et les institutions éducatives ne peut être que bénéfique au développement de tous.

- Privilégier le consensus. Nous sommes dans le temps long – de l'ordre de la vingtaine d'années – pour qu'une réforme concernant un nouveau-né influence les générations entrant dans l'âge adulte. Toute stratégie politique qui ne chercherait pas d'abord à s'appuyer sur un consensus suffisant pour résister aux aléas des alternances politiques est plus ou moins vouée à l'échec. L'originalité des réformes des systèmes éducatifs (au sens large car débutant dès l'accueil du tout-petit) de pays comme la Suède ou la Finlande est d'avoir su définir, après un temps de débat assez long (deux à trois ans), un consensus suffisant pour que les réformes se développent sur une vingtaine d'années.

Il convient donc de définir des orientations de fond qui résistent aux alternances politiques.

• Pas forcément dépenser davantage. En 2007, la France était l'un des pays au monde qui utilisaient, par enfant, le plus de fonds publics par le biais des politiques familiales, fiscales et éducatives<sup>98</sup>. Il est très probable que, malgré la crise, cela reste vrai. Une stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et ses effets sur leur devenir peut donc se mettre en place par redéploiement.

### Développer l'accueil des enfants pauvres dans la petite enfance

L'objectif est de parvenir à mieux accueillir les enfants qui vivent dans les familles défavorisées, non seulement dans les premières années de leur vie, mais aussi, ultérieurement – de l'école maternelle jusqu'à l'entrée au collège au moins –, par le biais du périscolaire. Cela aurait une double conséquence positive : sur le développement de l'enfant (à condition que l'accueil soit de qualité) et sur la réduction de la pauvreté des familles (notamment monoparentales) grâce à un accès plus facile à l'emploi.

Pour l'accueil du jeune enfant, le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté en 2012, prévoit que, « à terme, la part de ces enfants dans ces structures devra au moins correspondre à la proportion qu'ils représentent parmi les enfants du même âge sur le territoire concerné, avec dans tous les cas un minimum de 10% ». Un objectif que, dans le cadre d'une convention passée avec l'État, la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) s'est engagée

98. « Assurer le bien-être des familles », OCDE, 2011.

à atteindre en 2017. Il s'inscrit dans le cadre d'un accroissement de cent mille places en accueil collectif, principalement dans les zones actuellement les moins bien pourvues. Enfin, il est également prévu (mais sans objectif explicite) d'augmenter les possibilités d'accueil en horaires décalés ou en urgence, en favorisant notamment le fonctionnement des assistants maternels en réseau.

Ces orientations sont louables, car, parmi d'autres, elles manifestent une plus grande attention à ce problème, mais elles demeurent très insuffisantes (voir encadré).

#### *Des objectifs insuffisants et qui ne seront probablement pas atteints*

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté est clairement un pas en avant dans une démarche vers une meilleure égalité des chances. Mais ce pas est trop court. Il fixe comme objectif 10% au moins de places en structure collective (crèches, pouponnières, jardins d'enfants) pour les enfants de familles défavorisées, alors que ces derniers représentent 20% des enfants concernés (avant 3 ans). En outre, ce plan ne précisant pas la durée de présence de l'enfant dans l'établissement, l'accueil risque de n'être que de quelques heures par semaine, alors que, pour que l'enfant en tire pleinement profit, et pour que sa mère puisse occuper un emploi, il faudrait que cet accueil soit « à titre principal », c'est-à-dire autrement que sous la forme d'un dépannage épisodique, et qu'il soit accessible aux parents travaillant en horaires atypiques. Enfin, le dernier bilan du Haut Conseil de la famille<sup>99</sup> indique que l'objectif de développement en

99. « Point sur le développement de l'accueil des jeunes enfants », Haut Conseil de la famille, septembre 2015. Ce bilan confirme les inquiétudes exprimées dans le deuxième rapport d'évaluation du plan pluriannuel, publié en janvier 2015.

accueil collectif ne sera probablement atteint qu'aux deux tiers, et principalement sous la forme de crèches privées à but lucratif ou de micro-crèches, structures financièrement inaccessibles aux familles modestes et où il est probable qu'il sera difficile de mettre en place une norme minimale d'accueil.

Pourtant, dès lors qu'existe une forte volonté politique locale, bien des choses sont possibles, comme le montre l'exemple de Grenoble<sup>100</sup>, qui accueille dans ses établissements la même proportion d'enfants de familles défavorisés que la ville en compte au total (environ 30%). Pour rendre les choix municipaux acceptables par les familles non prioritaires, l'accueil collectif sur l'ensemble de l'agglomération a été centralisé et coordonné avec l'offre en accueil individuel, et un gros effort de formation du personnel des crèches a permis de réduire la distance culturelle qui le sépare des familles concernées.

Les difficultés à progresser, aussi bien sur l'offre globale de lieux d'accueil collectif que sur leur accessibilité aux familles pauvres, conduisent à s'interroger sur l'organisation même de notre système de prise en charge du jeune enfant. Malgré un effort budgétaire important, il conduit tout à la fois à ce que nombre de familles des classes moyennes galèrent pour trouver une solution d'accueil – parfois sans garanties sur la qualité de la solution trouvée – et à contraindre à l'inactivité professionnelle durable (trois ans au moins) beaucoup de familles pauvres – qui y sont d'ailleurs incitées par des dispositifs de congé parental non favorables au développement de leurs enfants.

100. Voir l'intervention d'Olivier Noblecourt au séminaire « Bien-être du jeune enfant et institutions », Drees, novembre 2012.

Notre système offrant, au titre du « libre choix », toutes les possibilités (inactivité, assistante maternelle, nounou, crèche, etc.) dès la sortie de maternité, il est le meilleur... pour ne satisfaire que les familles plutôt aisées. Quant au congé parental (PreParE), il permet aux parents de suspendre leur activité professionnelle pour s'occuper de leur premier enfant jusqu'à l'âge de 1 an (six mois pour chaque parent), et de 3 ans à partir du deuxième (si chaque parent prend au moins un an). Le montant mensuel de la PreParE est d'un peu moins de 400 euros. Ce dispositif est financièrement attractif pour des familles pauvres ou très modestes, dans lesquelles un des parents au moins gagnait peu. Pour le premier bébé, un retrait de six mois n'a guère d'incidence, en soi, sur la difficulté à reprendre un emploi, mais interdit souvent l'accès à une crèche, car les places sont saturées par les parents confiant très tôt leur nouveau-né ; pour le second enfant, un arrêt de deux ans renforce sérieusement la difficulté du retour à l'emploi. D'autres pays ont su utiliser le dispositif du congé parental plus intelligemment (voir encadré).

#### *Congé parental : l'exemple suédois*

Comment marier aide à la famille (prestation de congé parental) et aide à l'enfant (accueil collectif de qualité), de façon à réduire les inégalités entre les enfants tout en limitant les conséquences de la maternité sur les inégalités hommes-femmes sur le marché du travail ?

En Suède, le congé parental dure 480 jours, dont une partie doit être prise par le conjoint ; il n'y a pas de congé maternité, mais la mère peut utiliser deux mois de congé parental avant la naissance. Ce congé est bien rémunéré : 390 jours (13 mois)

à 80 % du salaire le plus récent, jusqu'à un plafond d'environ 48 000 euros par an ; les 90 autres jours (3 mois) avec un forfait de 24 euros par jour (en 2015). Les personnes sans emploi (notamment les étudiants) sont admissibles au congé parental sur la base du forfait de 24 euros.

L'absence d'aide à la garde d'enfant pendant la première année est une incitation forte à utiliser le congé parental. Au terme de ce dernier, des pré-écoles (les *förskola*), qui cumulent les fonctions de crèche et d'école maternelle, accueillent les enfants de 1 à 5 ans : environ les deux tiers des enfants de 1 ou 2 ans et 95 % des enfants de 3 à 5 ans. Le coût pour les familles est fonction de leur revenu et du nombre d'enfants inscrits. Il est plafonné à 134 euros par mois pour le premier enfant, plus faible pour les autres.

En France, un projet de congé parental correctement rémunéré et partagé a été suggéré il y a quelques années<sup>101</sup>, mais sans suite. Bien qu'intéressant, il présentait une faiblesse, car il ne visait pas à devenir le mode unique d'aide aux familles durant la première année, ce qui risquait de conduire à un faible recours. Les dispositifs actuels restant très peu rémunérés et pouvant être longs, ils sont majoritairement utilisés par les familles ne pouvant accéder à l'emploi, ou seulement à des emplois très peu rémunérés au regard des frais de garde. Pourtant, adopter un dispositif de réel congé parental généralisé aurait plusieurs avantages. Il serait bénéfique au bébé, en assurant que, tout au long de sa première année d'existence, puisse se développer la relation d'attachement et de sécurité de l'enfant à ses parents. Et il permettrait de concentrer l'accueil externe (individuel ou collectif) sur les enfants de 1 à 2 ans, ce qui accroîtrait sensiblement le

101. Michèle Tabarot, *Le Développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*, La Documentation française, 2008.

nombre de places disponibles sans moyens humains ou financiers supplémentaires.

Financer le dispositif de congé parental pose deux problèmes de nature différente. À long terme, il est sans doute possible d'aller vers une compensation du surcoût de la première année (congé parental mieux rémunéré et généralisé) par une réduction des prestations monétaires pour les enfants plus âgés. On peut objecter que c'est contradictoire avec le fait que le « coût de l'enfant » est croissant avec l'âge. Deux réponses peuvent être avancées. En général, le revenu d'activité est lui aussi croissant avec l'âge (revenu individuel, par effet de carrière, et revenu familial, avec la remontée du taux d'emploi féminin quand les enfants sont plus âgés). Par ailleurs, si des arbitrages doivent être faits, privilégier ceux ciblant les enfants moins favorisés serait plus juste. La France, plutôt que d'être le seul pays où les allocations sont croissantes avec l'âge, ferait mieux de s'inspirer du soutien au revenu des familles observé dans les pays nordiques<sup>102</sup>.

Le point le plus délicat est la période de transition : comment financer le surcoût initial sans remettre en cause les prestations versées aux familles d'enfants déjà nés qui n'auraient pas bénéficié de ce dispositif ? En outre, les délais nécessaires pour adapter les modes d'accueil à ce nouveau régime conduisent à ne pouvoir envisager une telle évolution qu'à l'horizon de plusieurs années : raison de plus pour engager la réflexion et le débat public le plus tôt possible.

L'entrée en maternelle ne supprime pas la difficulté de concilier emploi et responsabilité familiale ; celle-ci se prolonge au moins jusqu'à l'entrée au

102. « Assurer le bien-être des enfants », OCDE, 2009 ; « Assurer le bien-être des familles », *op. cit.*

collège. Le calendrier annuel ainsi que les horaires hebdomadaires et journaliers conduisent à un besoin de prise en charge des enfants au-delà de l'école. Le développement des activités périscolaires, engagé en 2014-2015 dans le cadre du retour à la semaine de quatre jours et demi, va dans le bon sens, à la fois du point de vue de l'emploi des parents et de l'apport éducatif pour les enfants. Par ailleurs, le dispositif de « l'école ouverte » devrait aussi concerner le primaire : il consiste à ouvrir des collèges et des lycées pendant les vacances scolaires, ainsi que les mercredis et les samedis durant l'année, pour y accueillir des jeunes qui ne partent pas ou peu en vacances. En sont bénéficiaires en priorité les élèves scolarisés dans des établissements situés dans les territoires de l'éducation prioritaire, ainsi que ceux nouvellement arrivés en France. Les activités proposées sont éducatives, scolaires, culturelles, sportives et de loisirs.

### **La pauvreté des familles : redéployer les aides**

Pour réduire la pauvreté des familles, il est indispensable de restructurer les prestations familiales et les réductions d'impôts. Jusqu'en 2012, comme le montrent aussi bien l'Insee que la Cnaf, les avantages familiaux par enfant à charge avaient, en fonction du revenu des familles, la forme d'un J : plus élevés pour le dixième le plus défavorisé, ils s'abaissaient ensuite puis se relevaient (sous l'effet principal du quotient familial) dans le dernier tiers des niveaux de vie, et étaient même au plus haut pour le dixième le plus aisé ! Depuis 2012, plusieurs réformes ont affecté à la fois l'imposition (le plafonnement du quotient familial a été sensiblement abaissé) et les prestations (dégressivité

des allocations familiales et de la prestation d'accueil du jeune enfant). De nombreuses réactions, venant des classes moyennes ou aisées, ont dénoncé ces mesures, estimant que les prestations familiales et la fiscalité doivent tendre à ce que, à position sociale identique, le niveau de vie ne soit pas (trop) affecté par la présence d'enfant(s). En réalité, ce qui a été mis en œuvre contribue plutôt à une plus grande égalité des chances. Certes, ces mesures ont conduit à des économies « sur le dos » de la politique familiale, mais, dans le même temps, ont été développés d'autres services pour l'enfant : redonner des moyens à l'Éducation nationale, développer le périscolaire et l'accueil de la petite enfance.

Tous ces éléments mis bout à bout dessinent une politique de l'enfance qui fait plus de place à l'offre de services qu'à une aide monétaire, se rapprochant ainsi du schéma retenu dans les pays du nord de l'Europe, et qui tend à se recentrer un peu sur les familles modestes ou pauvres, suivant en cela l'objectif d'améliorer l'égalité des chances<sup>103</sup>.

En ce qui concerne le soutien au revenu des familles pauvres, on ne peut sans doute plus guère agir par le biais des allocations familiales et de l'impôt – sauf à remplacer le quotient familial par un crédit d'impôt égal pour chaque enfant, comme c'est la règle dans tous les autres pays de l'UE, à l'exception du Luxembourg. On est pourtant encore loin d'un minimum de justice sociale dans le soutien aux familles pauvres. Il conviendrait notamment de réformer le RSA dans sa prise en charge des enfants. L'allocation est majorée de 30% par enfant à charge, mais les

103. Le rapport de Bruno Palier au Conseil économique, social et environnemental, « La stratégie d'investissement social », 2014, va dans le même sens.

prestations familiales sont incluses dans le calcul des ressources qui se déduisent de l'allocation versée : tout se passe comme si elles étaient « imposées » à 100 %, alors que, pour le calcul de l'impôt sur le revenu, l'enfant est pris en compte pour une demi-part (une part entière à partir du troisième) et que les prestations familiales que procure un enfant ne sont pas imposables. D'où un paradoxe : le RSA est maintenu faible (aux alentours de 40 % du Smic net) afin d'inciter les allocataires à rechercher un emploi, mais l'enfant d'une famille au RSA est moins bien traité qu'un enfant de « smicard », alors qu'il n'est pour rien dans le fait que ses parents soient au RSA ; ce n'est ni logique ni raisonnable. L'équité voudrait donc que la majoration du RSA par enfant soit plus élevée, passant par exemple à la moitié du RSA adulte, et que les prestations familiales ne soient plus prises en compte dans le calcul des ressources de l'allocataire fixant le montant effectivement versé. Cette revalorisation pourrait être financée par une modération générale de l'ensemble des prestations familiales.

#### Au-delà de la lutte contre la pauvreté des familles

La pauvreté exerce donc des effets directs sur le développement des enfants. Mais n'ayons garde d'oublier qu'elle exerce aussi des effets indirects – notamment sur la santé et la formation – qu'il est également important d'atténuer. Pour l'Inspection générale des affaires sociales (Igas)<sup>104</sup>, il n'est pas souhaitable

<sup>104</sup>. Alain Lopez, Marguerite Moleux, Françoise Schaetzel et Claire Scotton, « Les inégalités sociales de santé dans l'enfance. Santé physique, santé morale, conditions de vie et développement de l'enfant », Igas, La Documentation française, mai 2011.

de renoncer au principe d'universalisme de l'action publique quand il s'agit d'assurer des services devant bénéficier à tous les enfants, quel que soit leur milieu d'origine. Certes, mais cet universalisme doit aussi pouvoir être proportionné en fonction des besoins des familles : la collectivité a le devoir de soutenir – sans stigmatiser pour autant – ceux ou celles qui disposent de moins d'atouts, si l'on veut une réelle égalité des chances.

Dans le domaine de la santé, il est clair que les inégalités sont très liées au niveau social des familles. Ainsi, une enquête<sup>105</sup> souligne que 16 % des enfants de grande section de maternelle en zone d'éducation prioritaire sont en surcharge pondérale et 6 % obèses, contre respectivement 12 % et 4 % pour l'ensemble des enfants<sup>106</sup>. Des inégalités similaires sont relevées pour d'autres pathologies, dont certaines peuvent handicaper gravement le développement de l'enfant : asthme, problèmes de vision non corrigés, etc. Pourtant, la France est un pays où un suivi très dense de la santé des plus jeunes est prévu au moyen d'examens obligatoires : la Protection maternelle et infantile (PMI) a pour mission d'organiser un bilan de santé pour les enfants de 3 à 4 ans, en petite section de maternelle, tandis que la médecine scolaire doit procéder à trois examens à 9, 12 et 15 ans.

Dans les faits, la mise en œuvre est très variable selon les départements (pour les examens PMI) ou les établissements (en médecine scolaire, seuls 79 %

<sup>105</sup>. « La santé des enfants en grande section de maternelle en 2013 », *Études et Résultats*, Drees, juin 2015.

<sup>106</sup>. Dans *Pourquoi l'égalité est meilleure pour tous* (Les Petits matins/ Institut Veblen, 2013, pour la traduction française), Richard Wilkinson et Kate Pickett soulignent également que, en comparaison internationale, inégalités de revenus et proportion d'enfants en surpoids sont étroitement corrélées.

des enfants de 6 ans ont bénéficié d'un bilan scolaire, pourtant obligatoire), et aucune sanction, ni des parents ni des institutions (PMI, médecine scolaire), n'est prévue lorsqu'ils ne sont pas réalisés. Si cette lacune résulte du manque de moyens, on pourrait au moins se concentrer sur les populations et les établissements vulnérables.

Il serait possible d'améliorer cette situation grâce à une meilleure coordination entre médecine de ville et médecine institutionnelle. En particulier, les examens obligatoires en maternelle et après pourraient être réalisés par le médecin de ville des parents et transmis au médecin de la PMI ou au médecin scolaire, qui se concentreraient sur la réalisation des examens manquants. Par ailleurs, les médecins institutionnels ayant repéré une pathologie n'ont actuellement pas le droit de prescrire, ce qui conduit parfois à la non-prise en charge de pathologies qui auraient pu être traitées plus tôt.

Dans le domaine de l'éducation, la question est de savoir comment elle peut prendre en charge le développement global de l'enfant. En 2004, déjà, à l'issue d'un débat national sur l'avenir de l'école, Claude Thélot soulignait que «la fragilisation des structures familiales comme l'érosion des structures traditionnelles d'encadrement de la jeunesse modifient considérablement la donne éducative : pour une proportion croissante de jeunes, l'école est aujourd'hui le seul lieu éducatif à dimension collective stable clairement identifié». Mais ce constat n'a pas changé grand-chose.

La «refondation» de l'école (nom donné à la loi d'orientation de 2013) peut-elle améliorer la scolarisation des enfants pauvres tout en bénéficiant à tous ? La réforme de la maternelle de 2013 marque un vrai

changement<sup>107</sup>, au moins dans les textes, puisque, là où le programme de 2008 indiquait que la finalité de l'école maternelle était de «réussir au cours préparatoire les apprentissages fondamentaux», on parle désormais de favoriser «l'éveil de la personnalité des enfants», de stimuler «leur développement sensoriel, moteur, cognitif et social», de développer «l'estime de soi» et de concourir «à leur épanouissement affectif». Ce qui est sans doute une meilleure voie pour acquérir des compétences et des connaissances que de scolariser à outrance, et pour éviter que l'école maternelle ne renforce les inégalités sociales. Mais, si la formation initiale des enseignants a été réintroduite avec une dimension spécifique pour les intervenants en maternelle (notamment ceux accueillant des enfants de 2 ans), la définition des programmes est de la responsabilité des universités, avec le risque que la formation nécessaire à ce changement d'orientation ne soit négligée au profit de l'enseignement des disciplines classiques et de leur didactique.

Il fallait aussi modifier le programme de maternelle. Le mieux aurait été d'adopter une démarche de «curriculum» : celui-ci s'intéresse à la totalité et à la réalité du cursus des élèves sur l'ensemble des années de scolarité et des enseignements qu'ils sont appelés à suivre, il porte autant sur le contenu des connaissances et des compétences à acquérir (le programme) que sur les attentes à l'égard des enseignants. De fait, le projet initial soumis à la concertation s'inspirait de cette démarche, mais il a débouché sur un programme assez classique.

107. Réforme largement inspirée par «L'école maternelle», rapport de l'Inspection générale de l'éducation nationale et de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, octobre 2011, soigneusement mis sous le boisseau par le ministre de l'époque.

Enfin, la réforme relance la scolarisation à 2 ans, de manière prioritaire dans les environnements défavorisés. Cette priorité, énoncée depuis 1989, est loin d'être respectée, on l'a vu. En outre, la scolarisation précoce est loin d'être la panacée, surtout compte tenu de la taille des classes.

#### *Quatre leçons en vue d'une « école plus équitable »*

- La petite enfance est un tout : réformer la maternelle seule, c'est oublier la moitié de la tâche. Car les assistantes maternelles, les crèches, la PMI et l'Aide sociale à l'enfance (ASE) ont aussi un rôle à jouer, non moins important. Le ministère des Affaires sociales serait bien inspiré d'ajouter, dans les référentiels servant à l'agrément des assistantes maternelles et des établissements, ainsi qu'à la formation des personnels, au contrôle et à l'évaluation des établissements, des éléments sur l'accueil et l'éducation à développer dans les pratiques de ces acteurs, dans le même esprit que celui affirmé pour la maternelle. Les référentiels actuels sont trop orientés sur la santé et la sécurité, et trop peu sur les dimensions éducatives.

- Un projet de réforme, aussi ambitieux soit-il, risque fort d'échouer si les moyens ne sont pas au rendez-vous. Nos maternelles accueillent en moyenne vingt-six élèves par classe (2012). Il faut parvenir à redéployer les effectifs d'enseignants vers la maternelle et l'école élémentaire (un effort est en cours avec le dispositif « Deux enseignants par classe ») et réaliser un effort important de formation professionnelle. Les agents de l'Éducation nationale ont la même durée de congés que les autres agents de la fonction publique : les vacances scolaires étant beaucoup plus longues, il y a de la place pour d'autres activités liées à leurs fonctions. En deux ou trois années, l'effort de formation continue pourrait être mené à bien.

- La « communauté éducative », associant les personnels enseignants ou autres et les parents, est encore largement

un mythe. À côté des enseignants, les personnes assurant l'accueil matinal, la cantine et les activités après la classe, et naturellement les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem), participent à l'éducation des enfants. Tous ont un rôle essentiel à jouer dans le repérage des enfants en difficulté. Un rapport d'expert<sup>108</sup> sur l'équité du système éducatif finlandais (pays de l'OCDE où les inégalités scolaires à 15 ans sont les moins liées aux inégalités sociales) souligne l'importance des équipes pluridisciplinaires mises en place pour les élèves dont les difficultés scolaires sont associées à des problèmes plus larges, familiaux ou sociaux. Elles réunissent les personnels concernés de l'établissement (enseignants et enseignants spécialisés dans le soutien aux élèves en difficulté) et des spécialistes extérieurs à l'école (psychologues, travailleurs sociaux, représentants du système de santé et de santé mentale et, si besoin, des organismes publics de logement). En outre, une relation dense entre familles et école est nécessaire pour réduire la distance entre culture familiale et culture de l'institution évoquée plus haut.

- Les institutions éducatives (crèche ou école), en promouvant l'usage de la langue française et l'accès à sa culture, doivent dans le même temps respecter la culture et la langue familiales, voire s'appuyer sur elles, au risque, sinon, de pénaliser le développement de l'enfant.

#### **Développer la mixité sociale à l'école**

Le séparatisme social, défavorable aux enfants pauvres, est encore plus marqué dans les établissements scolaires que dans le logement. La tentation est grande, pour les familles qui en ont la possibilité, de mettre en œuvre des pratiques renforçant la ségrégation sociale à l'école. Or, la peur est mauvaise

108. Norton Grubb, « Equity in education, thematic review. Finland country note », OCDE, avril 2005.

conseillère. La ségrégation est, en fait, dommageable pour tous les enfants. Dans son processus de développement, tout enfant doit s'ouvrir, expérimenter, découvrir et se confronter à la différence. L'enfermer dans un cocon familial ou social n'est pas lui permettre de s'enrichir et d'apprendre à trouver sa place dans une société et un monde multiculturels.

Nous sommes ainsi au cœur de la tension entre responsabilité familiale – chercher à donner les meilleures chances à ses enfants (même si on se trompe sur le diagnostic) – et responsabilité de la société et des institutions publiques, qui tentent de promouvoir l'égalité des chances et la cohésion sociale, le vivre-ensemble.

Le premier point d'achoppement concerne la carte scolaire, c'est-à-dire l'affectation ou non des élèves à un établissement en fonction de son lieu d'habitation. Avec une difficulté : ségrégation spatiale et carte scolaire interagissent. Dans un espace qui tend à séparer quartiers riches et quartiers pauvres, zones résidentielles et banlieues défavorisées, immeubles de standing et HLM, les établissements scolaires eux-mêmes reflètent ces disparités. Ils peuvent même les renforcer, la carte scolaire intervenant dans les stratégies de recherche de logement ou les différences de prix entre appartements. S'ajoute à cela le développement de pratiques de contournement : donner une fausse adresse ou une adresse de complaisance, par exemple, mais aussi demander des dérogations liées au choix des langues ou des options. Une stratégie dont savent profiter les familles les plus à l'aise dans le maquis scolaire.

En 2008 a été introduite une réforme des dérogations à la carte scolaire visant à renforcer le « libre

choix des parents ». Elle affichait l'intention de donner un coup de pouce aux familles défavorisées en introduisant un critère social (enfants boursiers) supposé prioritaire. Le résultat est allé à l'inverse de cette intention, selon les évaluations réalisées<sup>109</sup> : renforcement de la ségrégation en raison du peu de demandes de dérogation déposées sur ce critère et de l'importance des rejets constatés. Ce qui a accru chez les exclus le sentiment d'être stigmatisés, victimes d'une intention délibérée de mise à l'écart.

Limiter le rôle des options dans ce mécanisme de ségrégation scolaire est également un chantier nécessaire, quoique délicat. Il est d'abord nécessaire pour atténuer les contraintes budgétaires : par rapport aux autres pays de l'OCDE, le nombre d'élèves par classe au lycée est relativement élevé en France (pour les matières communes) mais, simultanément, le nombre moyen d'élèves par enseignant est très faible, du fait de la multiplicité des options, notamment en langues. Si notre système éducatif doit, pour des raisons d'efficacité et de justice sociale, renforcer les moyens affectés au primaire, il doit aussi diminuer les coûts dans le second cycle du secondaire (c'est-à-dire de la seconde à la terminale).

Cette question des options constitue l'un des enjeux de la réforme en cours des collèges, elle le sera aussi pour les lycées. Une voie a été peu explorée dans cette démarche : celle d'options ne structurant pas la constitution des classes ou le choix de l'établissement ; c'est le cas en Finlande, où des élèves

109. Marco Oberti, Edmond Préteceille et Clément Rivière, « Les effets de l'assouplissement de la carte scolaire dans la banlieue parisienne », rapport réalisé pour la Halde, le Défenseur des droits et le ministère de l'Éducation nationale, Sciences Po/CNRS, janvier 2012.

peuvent suivre des enseignements dans un établissement voisin.

En outre, il conviendrait de lutter contre la pratique des classes de niveau observée dans de nombreux établissements – sous prétexte d'efficacité scolaire – en dépit de la prohibition officielle.

L'une des objections à toute action visant à limiter les effets de la ségrégation scolaire dans l'enseignement public est le risque de fuite vers le privé. Le risque est réel, mais il ne doit pas être surestimé, car une large fraction du secteur privé est sensible au problème – on y parle plus d'« option prioritaire pour les pauvres » que d'égalité des chances, mais la finalité est la même.

Si la ségrégation scolaire est un fait, difficile à réduire, il faut en tirer les conséquences : renforcer sensiblement les moyens des établissements qui en souffrent (dédoublage systématique des classes) et stabiliser les personnels enseignants (en revoyant les modalités d'affectation).

### Lutter contre le décrochage scolaire

Lutter contre le décrochage scolaire et les sorties sans diplôme devrait représenter une haute priorité dans les objectifs de l'Éducation nationale, du fait des conséquences désastreuses de ce phénomène en termes d'insertion professionnelle et de risque de pauvreté. Ces phénomènes ne concernent pas seulement les enfants de familles défavorisées, même s'ils y sont majoritaires. Certes, la prise de conscience – récente – des effets négatifs de l'échec scolaire a suscité un certain nombre de réformes et d'innovations au sein du système éducatif : écoles de la deuxième

chance, Établissements pour l'insertion dans l'emploi (Épide), etc. Toutefois, des actions plus en amont devraient également être engagées.

Il s'agit d'abord d'éviter les ruptures liées au passage de l'école au collège. En primaire, l'élève est en présence d'un professeur qui le connaît bien et qui assure un encadrement très fort des activités. Dès la sixième, il est confronté à une dizaine d'enseignants et à d'autres adultes, et il lui est demandé une forte autonomie dans l'organisation de son travail. Face à ce changement, les enfants qui ne disposent pas d'un soutien de leur famille, en particulier lorsque leurs parents n'ont pas connu cet enseignement ou l'ont mal maîtrisé, connaissent un risque accru de décrochage<sup>110</sup>. Développer la polyvalence des enseignants en sixième et en cinquième permettrait une éducation de meilleure qualité. C'est d'ailleurs l'une des leçons que l'on peut tirer de l'examen du système éducatif finlandais.

Il s'agit, ensuite, du soutien individuel aux élèves en difficulté. En Finlande, toujours, il s'effectue au sein même de la classe plutôt qu'à l'extérieur, dans ou hors de l'établissement. Ce dernier cas est privilégié en France, encouragé par le système d'aides fiscales au soutien à domicile. Or, nous l'avons vu, c'est le type même de mesures renforçant les inégalités scolaires. Aussi, les moyens budgétaires consacrés au soutien scolaire devraient tous être affectés aux établissements à proportion des difficultés qu'ils éprouvent au regard de l'objectif de socle commun. Et si le maintien

110. Anne Armand et Béatrice Gille, « La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves », rapport de l'Inspection générale de l'Éducation nationale et de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, La Documentation française, 2006.

de l'aide à des cours à domicile se révélait nécessaire, mieux vaudrait, pour la même dépense totale, des « bons d'achat » de cours particuliers (ce que les Anglo-Saxons appellent *vouchers*) attribués par les établissements aux élèves les plus en difficulté.

Il s'agit, enfin, des modalités de l'orientation à la fin du collège, dont on a vu qu'elle était grandement marquée par la situation socio-économique des familles. Une orientation non voulue ou non comprise par l'élève est la meilleure voie pour le décrochage scolaire. De manière générale, l'orientation est vécue comme une orientation par l'échec ou du fait de l'échec : on « est orienté » infiniment plus souvent qu'on ne « s'oriente ». Sans compter que l'inscription dans telle ou telle filière professionnelle relève plus souvent des places disponibles que des souhaits des élèves.

#### **Accompagner l'enfant et sa famille et coordonner l'action des institutions**

Plus l'enfant et sa famille sont en difficulté, plus leur distance culturelle est grande par rapport au monde administratif et aux institutions éducatives, et plus il est nécessaire de mener un accompagnement global dans la durée. Or, cette nécessité se heurte à l'organisation en « tuyau d'orgue » de nos dispositifs et à l'éclatement des responsabilités entre les échelons politiques (de l'État à la commune) et la Cnaf (plus la Mutualité sociale agricole).

Il est nécessaire – et possible – de progresser en ces domaines, de manière d'ailleurs bénéfique pour toutes les familles. Tout d'abord, en faisant de la politique de l'enfance une compétence obligatoire des intercommunalités. Ceci afin de permettre à cet échelon

local d'organiser au mieux le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance, qu'il soit collectif ou individuel, et d'assurer une bonne articulation avec l'école primaire et le périscolaire (qui relèvent l'un et l'autre du même échelon politique). Ensuite, en coordonnant sur le terrain les compétences du département (Protection maternelle et infantile, Aide sociale à l'enfance, RSA...) et celles des communes. Il s'agit de donner de la cohérence d'ensemble à des politiques actuellement éclatées entre divers acteurs qui s'ignorent trop souvent. Cela se fait déjà par exemple à Strasbourg, par délégation des compétences à la Ville. Et l'on peut progresser vers des lieux communs d'accueil des familles et des enfants pour gérer ces différentes fonctions<sup>111</sup>. Bref, les choses avancent, mais il faudra sans doute les faire progresser plus vite et plus fortement si l'on veut réellement réduire la pauvreté. L'action locale seule ne suffira pas. D'où la nécessité d'observer ce qui est envisageable au niveau national.

111. Voir des exemples étrangers ou français dans le rapport de la Commission enfance et adolescence, présidée par François de Singly : François de Singly et Vanessa Wisnia-Weill, « Pour un développement complet de l'enfant et de l'adolescent », France Stratégie, septembre 2015.

## CHAPITRE 6

### AIDER LES PAUVRES

Pour réduire la pauvreté, il est certes important de faire en sorte que l'organisation économique et sociale permette d'attaquer ses causes structurelles : c'était l'objet des deux chapitres précédents. Il est tout aussi important d'aider les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale : les soutenir financièrement, bien sûr, mais aussi les aider à retrouver le chemin d'une meilleure insertion économique et sociale.

Un texte fondateur nous rappelle que « tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » : ce droit fondamental est inscrit dans notre Constitution (alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946, qui fait partie de notre bloc constitutionnel) et figure, sous une formulation légèrement différente, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Dès lors, pour obtenir « des moyens convenables d'existence », deux voies s'offrent à nous, complémentaires plus que concurrentes : le soutien au revenu et l'accès à l'emploi (ou à un meilleur emploi, voir chapitre 4) ou, à défaut, à tout ce qui favorise l'insertion sociale.

#### Le soutien au revenu : état des lieux

##### Les minima sociaux

Au fil du temps, des allocations spécifiques – les minima sociaux – sont apparues. Les plus importantes

(95 % du total) concernent les personnes âgées (le minimum vieillesse en 1956), celles en situation de handicap (l'allocation aux adultes handicapés en 1975), les chômeurs en fin d'indemnisation (l'allocation de solidarité spécifique en 1984) et les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (le RMI en 1988), devenu en 2009 le revenu de solidarité active (RSA, souvent qualifié de « RSA-socle »).

Les minima sociaux sont des allocations différentielles, qualificatif signifiant que le montant versé aux ayants droit vise simplement à compléter, au sein du ménage concerné, les revenus existants jusqu'à un certain seuil, au-delà duquel ce minimum n'est plus dû. Le seuil dépend de la composition du ménage et diffère selon les minima sociaux. Ainsi, pour une personne seule, il est de 800 euros en février 2016 dans le cas du minimum vieillesse (devenu « allocation de solidarité aux personnes âgées », versée à partir de 65 ans), de 810 euros pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de 490 euros pour l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de 530 euros pour le RSA (790 euros pour une famille monoparentale avec un enfant), moins le « forfait logement<sup>112</sup> » lorsque la famille est logée gratuitement ou bénéficie de l'allocation logement.

D'un dispositif à l'autre, les revenus pris en compte pour le calcul de l'allocation diffèrent également : par exemple, les allocations familiales viennent en plus de l'allocation de solidarité spécifique ou de l'allocation pour adultes handicapés, mais, dans le cas du RSA, ce dernier est diminué de leur montant.

Pour inciter les allocataires à trouver ou à retrouver un emploi, même mal rémunéré, seule une partie

112. Le forfait retenu est de 130 euros dans ce cas, 65 euros pour une personne isolée.

(38 %) des éventuels revenus d'activité est prise en compte dans le calcul du montant de l'aide sociale versée. Ainsi, une personne seule, sans aucune ressource, qui percevait 465 euros de RSA (après déduction du forfait logement) et qui trouve un emploi rétribué 400 euros verra son RSA réduit non pas de cette somme, mais de 38 % de cette somme (soit 152 euros), si bien qu'elle disposera de 713 euros au total (465 - 152 + 400). Cet « intéressement » est également présent dans l'AAH et l'ASS, ainsi que dans l'ancien RMI (mais sous d'autres formes). Il est également très fréquent dans les systèmes de minima sociaux existant dans les différents pays européens.

#### Aides locales ou accès à des services de base

À ces aides sociales légales s'ajoutent divers dispositifs destinés à réduire le coût de la vie pour certaines personnes en difficulté. Ils concernent l'accès aux soins, avec la couverture maladie universelle (CMU), l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) et l'aide médicale d'État (AME), mais aussi les tarifs sociaux pour l'électricité, le gaz ou les télécommunications et les aides locales pratiquées par certaines communes (accès aux transports publics ou à certains biens culturels et de loisirs, etc.). Ces dispositifs ont le mérite d'impliquer d'autres acteurs publics à l'effort collectif, mais leur multiplication peut pousser au phénomène de « rejet du pauvre » que l'on voit se développer : « Ils ont droit à tout et nous à rien. » Un ressentiment alimenté par certains politiques ou économistes qui laissent entendre que ces aides se cumulent, alors que le non-recours est important et que les seuils d'accès diffèrent pour chacune d'elles.

En outre, les modalités de mise en œuvre sont parfois problématiques. Par exemple, le tarif social télécommunications (une réduction du coût de l'abonnement à une ligne fixe) est conditionné au fait d'être invalide de guerre ou allocataire du RSA, de l'ASS ou de l'AAH, tandis que le tarif social électricité est accordé sur critère de revenu. On peut donc perdre une aide dès que l'on quitte le statut d'allocataire, même si le revenu n'a guère progressé. Mieux vaudrait que toutes ces aides soient déterminées en fonction du revenu, comme pour le tarif social électricité.

#### Les compléments de revenu d'activité

Parallèlement, pour limiter les effets désastreux sur la pauvreté laborieuse de la multiplication des emplois à temps incomplet (temporaires ou à temps partiel), des dispositifs ont été mis en place afin de compléter les revenus d'activité dès lors que ceux-ci sont inférieurs à un certain plafond. Il s'agit de la prime pour l'emploi (PPE), instaurée en 2001, et du RSA-activité, mis en place en 2009 dans le cadre de la réforme du RMI, les deux ayant été fusionnés au 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour devenir la « prime d'activité ».

Cette prime d'activité cible davantage les ménages à bas revenu, même si elle demeure complexe dans son mode de calcul. Toutefois, son intérêt est moins d'améliorer le revenu des travailleurs pauvres (quand bien même 40 % d'entre eux y seraient gagnants, d'après le ministère des Affaires sociales) que de couvrir désormais *tous* les travailleurs pauvres, y compris les moins de 25 ans non étudiants, qui étaient jusqu'alors écartés du RSA (sauf en cas de charge de famille) – donc également du RSA-activité – et ne pouvaient percevoir que la PPE. Cette

exclusion n'était pas étrangère à l'importance du taux de pauvreté monétaire chez les 18-24 ans (23,3%), même si la raison principale de leurs difficultés tient à l'insuffisance de formation (la majorité des jeunes de cette tranche d'âge en situation de pauvreté sont dépourvus de diplôme).

Il est évidemment trop tôt pour savoir si cette réforme aura des effets sur ce qui apparaît comme le grand échec du RSA-activité : le caractère massif du « non-recours ». En effet, sur les 2 millions de travailleurs pauvres potentiellement éligibles à ce dispositif, moins d'un tiers (32%) ont accompli les démarches pour en bénéficier. La forte irrégularité des revenus d'activité des travailleurs précaires fait que tantôt ils sont éligibles, tantôt ils ne le sont plus. Ils doivent alors rembourser des montants indûment perçus puis renouveler les démarches quand leurs revenus passent de nouveau en dessous du seuil d'éligibilité... Cela en décourage plus d'un.

Il faut craindre, hélas, malgré la simplification promise, que les obstacles demeurent nombreux sur la route des travailleurs pauvres cherchant à faire valoir leurs droits. Un signe : la loi de finances (le budget de l'État) pour 2016 table sur un non-recours de 50% au lieu de 68% : une amélioration, certes, mais pas une révolution !

Fin 2014, on comptait en France (départements d'outre-mer compris) environ 2,2 millions d'allocataires du RSA-socle, soit, avec les conjoints et les enfants à charge, 3,9 millions de personnes. Par ailleurs plus de 700 000 personnes recevaient le RSA-activité seul. L'AAH concernait un peu plus d'un million d'allocataires, le minimum vieillesse et l'ASS environ un demi-million chacun.

Quelque 4 millions de ménages, soit 5,4 millions de personnes, vivent avec l'aide d'un minimum social. Le budget consacré à ces différents dispositifs s'élevait en 2013 à 9 milliards d'euros pour le RSA-socle (à la charge des départements), 8,2 milliards pour l'allocation aux adultes handicapés, 2,4 milliards pour le minimum vieillesse et autant pour l'allocation de solidarité spécifique. Le coût du RSA-activité était de 1,6 milliard d'euros (à la charge de l'État) et celui de la prime pour l'emploi de 2,5 milliards.

Il faut ajouter que les minima sociaux excluent certaines catégories, en premier lieu les étrangers hors Union européenne ayant moins de cinq ans de séjour régulier, et, pour le RSA, presque tous les jeunes de 18 à 24 ans.

Enfin, on l'a dit, une fraction importante des personnes qui seraient éligibles à l'un ou l'autre de ces minima n'y ont pas recours. Comment expliquer ce paradoxe de personnes en situation de pauvreté qui renoncent à une aide à laquelle elles ont droit – paradoxe qui met à mal l'accusation d'assistanat si fréquemment portée à leur encontre ? Ignorance du dispositif, complexité administrative et crainte de la stigmatisation sont les explications le plus souvent avancées d'un phénomène qui concerne tous les minima sociaux, et particulièrement le RSA-socle, avec 30% de non-recours.

Au total, si les différents minima conduisent à réduire l'intensité de la pauvreté, rares sont les cas où ils permettent, en complément d'autres ressources, de sortir de la pauvreté. Ce n'est jamais le cas pour des allocataires du RSA-socle (même en tenant compte du RSA-activité). Pourtant, la loi stipule : « Le revenu de solidarité active a pour objet d'assurer à ses

bénéficiaires des moyens convenables d'existence<sup>113</sup>, d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et de lutter contre la pauvreté de certains travailleurs, qu'ils soient salariés ou non salariés.» En revanche, les compléments de revenu d'activité – PPE, RSA-activité (seul) jusqu'en 2015, prime d'activité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 – font franchir à certains ménages le seuil de pauvreté et réduisent pour tous l'intensité de celle-ci.

### Le soutien au revenu : propositions

Les propositions qui suivent ne concernent que le RSA. Non par désintérêt de la pauvreté des autres types d'allocataires, mais tout simplement parce que c'est là que la situation présente est la plus grave et les personnes concernées les plus nombreuses.

Le niveau de l'allocation est faible : actuellement, pour une personne seule, 46 % du Smic mensuel à temps plein – 41 % une fois déduit le « forfait logement », ce qui est le cas pour la quasi-totalité des ménages concernés. On peut évidemment invoquer les difficultés budgétaires des pouvoirs publics, mais celles-ci auraient pu – et peuvent encore – être levées si l'on avait donné la priorité à la lutte contre la pauvreté : ce ne sont pas les ressources permettant d'abaisser le taux maximal de l'impôt sur le revenu de 56,8 % (1988) à 40 % (2012) qui ont manqué,

113. La notion de « moyens convenables d'existence » n'a jamais été définie. Mais, lorsque les Français sont interrogés de manière approfondie pour définir un revenu minimum décent, ils arrivent à un montant de 1 400 euros. « Décence » et « convenable » sont des notions qui ne font pas bon ménage. Voir, sur ce point, « Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale », rapport ONPES 2014-2015.

mais celles qui auraient permis de faire du RSA un revenu plus décent. Comme s'il était plus raisonnable de réduire la charge fiscale des mieux lotis que d'augmenter l'aide sociale pour les moins bien pourvus ! L'enrichissement des premiers est perçu comme une source d'amélioration pour tous (le PIB augmente), alors que le soutien aux seconds apparaît comme une charge (la protection sociale augmente). Double illusion : le « ruissellement » des riches vers les pauvres est plus qu'incertain, tandis que réduire la pauvreté bénéficie à long terme à toute la société.

La raison avancée pour maintenir un écart important entre le niveau de l'allocation et celui du salaire minimum est qu'il serait nécessaire pour « inciter » les allocataires à retrouver un emploi, mais aussi pour répondre aux réticences d'une partie des travailleurs à accepter que des personnes inactives disposent d'un revenu proche du leur. Sans contester la notion d'incitation, la situation fréquente de chômage ou d'inactivité des allocataires tient surtout aux nombreux obstacles qu'ils rencontrent pour trouver ou occuper un emploi : formation insuffisante, problèmes de garde d'enfant, de transport, etc.

Très simplement, on ne peut pas vivre décemment avec 500 euros par mois... mais pas beaucoup plus avec 600, et l'« incitation » serait du même ordre. Et, tant qu'à parler d'incitation, il vaut la peine d'en signaler une peut-être encore plus importante, liée au très bas niveau de l'allocation : l'incitation à trouver des ressources occultes, à commencer par le travail au noir. Qu'aucun allocataire n'y succombe serait surprenant dans une société où beaucoup de particuliers, de salariés ou d'artisans ne pourraient leur jeter la pierre !

À titre d'exemple, le minimum social aux Pays-Bas correspond, pour une personne seule, à 50 % du salaire minimum et à 100 % pour un couple, contre 41 % et 61 % en France. Et ceci alors que, dans les deux pays, le salaire minimum est d'un niveau similaire (lorsque l'on tient compte des différences de niveaux de prix, mesure dite « en parité de pouvoir d'achat »).

À travers le plan pluriannuel contre la pauvreté, le gouvernement français s'est engagé à une revalorisation du RSA de 10 % hors inflation entre 2013 et 2017, par marche de 2 % chaque année. Les deux premières marches ont été franchies, mais celle de 2015 a failli ne pas l'être, car le gouvernement avait décidé de suspendre cette revalorisation dans le cadre de la compression des dépenses publiques promise à Bruxelles : les plus pauvres devaient sans doute supporter leur part de sacrifice pour que la promesse de réduction de l'impôt sur le revenu faite à 7 millions de foyers fiscaux puisse être tenue. Sous la pression des associations accompagnant les plus en difficulté, cette mesure inique a finalement été abandonnée, et la devise qui figure au fronton de tous les bâtiments publics – *Liberté, Égalité, Fraternité* – n'a pas eu à gommer les deux derniers termes.

En réalité, cette tentative de suspension s'analyse davantage comme un signal destiné à une partie des électeurs qu'à un souci de saine gestion. Car une partie sans doute non négligeable de l'opinion publique continue de croire à la distinction entre « bons » et « mauvais » pauvres, les premiers étant pauvres du fait d'un destin qui n'est pas de leur fait, les seconds par calcul, fainéantise ou opportunisme. Punir les pauvres, c'est s'assurer que seuls les vrais méritants ont recours aux aides publiques. Tout cela

rappelle Thomas Malthus et son impérissable objurcation (voir chapitre 1) : « Il faut que l'assistance ne soit point exempte de honte. »

Au-delà de cette politique de revalorisation globale, il serait possible d'améliorer la situation en corrigeant deux particularités. Tout d'abord, supprimer le forfait logement, qui ne concerne que le RSA et non les trois principaux autres minima sociaux. En second lieu, améliorer la prise en compte des enfants, comme indiqué au chapitre précédent : majoration de l'allocation de base et RSA calculé sans prise en compte des prestations familiales. Aucune de ces deux règles n'a de justification : elles renvoient seulement à la vieille défiance à l'égard des « mauvais pauvres ». Ces mesures pourraient probablement être mieux comprises de l'opinion publique – qui, d'ailleurs, ignore l'existence de ces pénalités, comme en attestent de nombreux « exemples » circulant sur le Net de familles (en général immigrées) vivant somptueusement grâce au RSA et aux allocations familiales.

La situation des jeunes isolés âgés de 18 à 25 ans mérite d'être corrigée. En effet, on l'a vu, la très grande majorité d'entre eux ne sont pas éligibles au RSA. La France est, sur ce point, une exception parmi les pays européens dans lesquels existe un dispositif de minima sociaux – où, parfois, le montant de l'allocation destinée aux jeunes n'est qu'une fraction (80 %) de celle des personnes plus âgées. Le motif avancé pour cette sévérité est la crainte de voir les jeunes se contenter de cette allocation et ne pas rechercher une insertion professionnelle ou poursuivre leur formation.

De fait, la stratégie française consiste à proposer des actions d'insertion ou de formation aux jeunes

en difficulté<sup>114</sup> (notamment au travers des missions locales) et, dans ce cadre, à apporter ponctuellement un soutien au revenu. Ce schéma présente deux inconvénients. Le premier est de différer parfois de quelques années l'entrée dans l'un ou l'autre des dispositifs d'aide à l'insertion après la sortie du système éducatif, surtout en cas de sortie précoce. Le second est que chaque dispositif a tendance à sélectionner, dans son champ d'intervention, les moins en difficulté, ne serait-ce que pour améliorer ses indicateurs d'efficacité. L'ouverture d'un accès généralisé au RSA conduirait sans doute à corriger le premier point et forcerait les institutions à rechercher avec tous les jeunes en question des parcours d'insertion adaptés. Quant à la « désincitation » que produirait un accès à l'allocation, il faut la mettre en balance avec l'incitation que produit le nonaccès au RSA à aller chercher des ressources dans des activités pas toujours recommandables !

### Où est passée l'insertion ?

Dès l'origine du RMI, en même temps que le droit à percevoir un revenu, a été défini un devoir d'insertion économique et sociale. L'allocataire doit s'engager « à participer aux actions ou activités définies avec lui, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle », mais le texte de loi indique aussi que « l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national ». Ces orientations demeurent dans le code de l'action sociale après le remplacement du RMI par le RSA.

114. « L'insertion des jeunes sans diplôme », rapport n° 9 du Cerc, La Documentation Française, 2008.

En d'autres termes, le devoir d'assistance – venir en aide – de la société n'est pas à sens unique, et il est à la source d'un autre devoir de la part de la personne aidée. Le lien entre droit et devoir (qui n'est pas un lien d'équivalence mais seulement de réciprocité) ne crée pas des débiteurs d'un côté et des créanciers de l'autre, mais des « obligés réciproques<sup>115</sup> », fondement du lien social.

Pourtant, dans les faits, l'insertion est le parent pauvre de la politique du RMI puis du RSA. Entendons par ce mot une aide apportée non pas monétairement mais en termes de formation, de santé, de logement, d'accès à l'emploi, de garde d'enfant, etc. aux personnes confrontées à des obstacles qu'elles ne sont pas en mesure de lever par leurs propres moyens. Si l'aide permet d'y parvenir, elle redonne de l'autonomie et de la capacité d'agir aux personnes concernées. L'insertion ne consiste donc pas à se substituer aux personnes, mais à leur permettre de dépasser leurs difficultés.

Les évaluations faites lors du transfert, en 2003, de l'ensemble de la gestion du RMI aux départements (et aux caisses d'allocations familiales) avaient déjà montré que les départements étaient alors loin de consentir les efforts budgétaires correspondant à leurs obligations légales, avec de grandes inégalités de l'un à l'autre. Depuis, il n'est même plus défini de budget minimum à consacrer à cette politique d'insertion. Si bien que, depuis la création du RSA, l'effort départemental se réduit en masse – moins d'un milliard d'euros en 2013 – et plus encore en proportion des allocations versées (de 21 % en 2009 à 13 % en 2013). Par allocataire (il faudrait plutôt raisonner par adulte, car, à l'intérieur d'un ménage, le devoir d'insertion

115. Le terme est utilisé dans « Penser l'assistance », ONPES, 2013, p. 44.

concerne tous les adultes), cela représente environ 400 euros par an.

Une autre caractéristique apparue avec le remplacement du RMI par le RSA est l'orientation donnée au projet d'insertion. Priorité a été donnée au retour à l'emploi en dirigeant les allocataires vers Pôle Emploi ou d'autres opérateurs du secteur. C'était méconnaître que, bien souvent, les difficultés des personnes concernées s'enchevêtrent, et que ces services ne sont pas en capacité, alors, de les aider efficacement.

Les choses bougent cependant un peu. En 2014 a été signé un protocole national entre l'Assemblée des départements de France, Pôle Emploi et l'État, qui doit se décliner au niveau de chaque département pour avoir une approche plus globale des problèmes d'insertion des allocataires et coordonner sur le terrain les services de l'emploi et les services sociaux du département. Une particularité intéressante est d'ailleurs que cette approche globale pourra être proposée à des demandeurs d'emploi non allocataires du RSA. Se pose toutefois la question des moyens mis en œuvre : s'ils ne sont pas renforcés, on en tirera bien vite comme leçon qu'il n'y a pas grand-chose à faire.

Par ailleurs, le risque est grand de basculer des obligations réciproques que définit le couple « droits et devoirs » vers un autre couple en apparence similaire : « aide et contrepartie ». Ainsi, dès 2007, Nicolas Sarkozy proposait « qu'aucun minimum social ne soit accordé sans la contrepartie d'une activité d'intérêt général ». Il n'était pas le seul : pour Ségolène Royal, il fallait « dire clairement qu'en contrepartie de toute ressource, il y a un travail ou une formation utile<sup>116</sup> ».

116. Entretien publié dans *Les Échos* du 19 mai 2006.

Et ce thème refait surface : le Baromètre d'opinion du ministère des Affaires sociales (Drees) sur la santé, la protection sociale, les inégalités et la cohésion sociale, réalisé fin 2014, chiffre à 77 % la proportion des personnes estimant normal que les chômeurs « participent à une tâche d'intérêt général proposée par l'administration, une collectivité locale ou une association reconnue ». Il est probable que la proportion serait encore plus grande vis-à-vis des seuls allocataires des minima sociaux. Il s'agirait alors d'un changement éthique majeur. On en trouve une expression sans fard sous la plume du philosophe américain Allen Buchanan<sup>117</sup> : « Un individu a le droit de partager des ressources sociales seulement si cet individu contribue ou au moins peut contribuer à la création du surplus collectif. »

De la logique de l'aide, on passe alors à celle de l'échange, de nature marchande : on n'a rien sans rien. Comme l'écrit l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale<sup>118</sup> : « La contrepartie vise à rembourser la dette sociale engendrée par l'aide reçue [...]. Nous sommes alors dans le cadre d'une dette qu'il s'agit d'honorer, chacun rendant à l'autre l'équivalent de ce qu'il a reçu [...]. Alors que la réciprocité engendre le lien, l'échange y met fin. » Cette logique a un nom dans l'univers anglo-saxon où elle est pratiquée : le *workfare*, contraction de « *Work for your welfare* » (« Travaillez pour [rembourser] l'aide publique reçue »). Par exemple, certaines législations d'États fédérés, aux États-Unis, prévoient que les bénéficiaires d'une aide sociale doivent la rembourser par un travail

117. Allen Buchanan, « Justice as reciprocity versus subject-centred justice », *Philosophy and Public Affairs*, 1990.

118. « Penser l'assistance », *op. cit.*, p. 44.

désigné par l'autorité locale, d'une durée telle que, s'il était payé au salaire minimum, le montant correspondant serait celui de l'aide versée ; il est expressément précisé qu'il ne s'agit pas d'un salaire.

Une aberration américaine que ce service de travail obligatoire ? Pas vraiment<sup>119</sup>, car c'est aussi la voie dans laquelle s'était engagé François Fillon, alors ministre de l'Emploi, en 2003, lors de la réforme du RMI, en créant le « contrat d'insertion-revenu minimum d'activité » (CI-RMA) : il s'agissait « d'essayer de voir comment demander, même si c'est parfois symbolique, une activité en échange d'un revenu ». Lorsqu'un employeur embauchait un allocataire du RMI dans un emploi d'au moins 20 heures hebdomadaires payées au Smic, les premières heures travaillées étaient considérées comme un remboursement du RMI, et seules les heures effectuées en sus de ce remboursement étaient considérées comme un salaire, comptant pour les droits connexes (retraite et assurance chômage). Heureusement, son successeur, en 2005, a rétabli le caractère de salaire à l'ensemble de la rémunération. Mais la charge de certains contre « l'assistantat » s'inscrit dans le droit fil de cette logique marchande. Un fil qui ressemble plus à celui du rasoir qu'à celui qu'Ariane avait déroulé pour retrouver son chemin dans le labyrinthe. Il existe heureusement d'autres voies de sortie.

On l'a dit, l'insertion des personnes en difficulté – qui sont souvent des personnes en situation de pauvreté – ne se réduit pas à la seule insertion professionnelle, même si cette dernière est particulièrement importante à la fois pour réduire la pauvreté, créer du

119. Michel Dollé, « Chômage et intégration économique. Revenu minimum d'activité (RMA) : une réforme contestable », *Esprit*, février 2004.

lien social et favoriser l'autonomie et l'estime de soi. Néanmoins, l'action sociale couvre un champ nettement plus large, notamment dans le domaine du logement. On se contentera ici d'évoquer quelques pistes visant à améliorer l'existant, avant d'examiner plus en détail l'insertion par l'activité économique<sup>120</sup>.

### **Le logement, une situation qui se dégrade**

Avoir un « chez-soi » et s'y sentir bien est un préalable à toute insertion. Or, nombre de personnes n'y parviennent pas, particulièrement dans la population en situation de pauvreté. Le niveau des loyers privés leur est souvent inaccessible, notamment dans les agglomérations urbaines dynamiques – celles, justement, où se créent des emplois et qui attirent de nouveaux habitants. Depuis une vingtaine d'années, d'importantes incitations fiscales ont permis de mettre sur le marché de nombreux logements destinés à la location, mais à des prix hors de portée de la plupart des ménages modestes. Le quart des locataires du parc privé aux revenus les moins élevés a vu, selon l'Insee, son « taux d'effort » moyen (la part du revenu consacré au loyer et aux charges locatives, après aides au logement) passer de 24,1% à 33,6% entre 1996 et 2010.

Du côté du logement social, le parc a sensiblement progressé (+ 500 000 entre 2004 et 2014), mais il s'agit surtout de logements sociaux... pas très sociaux, c'est-à-dire accessibles à des ménages dont les

120. Les questions de santé, de mobilité, de vie sociale, dimensions importantes de l'insertion, débordent cependant largement de cette question : on n'en traitera donc pas. Celles relatives à la garde d'enfant et à la formation sont abordées dans les chapitres 4 et 5.

revenus sont suffisamment élevés pour rassurer les bailleurs sur leurs capacités à payer leur loyer. Seuls les logements sociaux relevant des « prêts locatifs aidés d'intégration » (PLAI), avec un financement public plus avantageux, sont à leur portée. Ils ne représentent cependant qu'une part très minoritaire des nouveaux habitats sociaux (un quart, soit moins de 10 % du total des logements construits chaque année), même si un net effort a été consenti depuis une dizaine d'années (en 2004, ils ne représentaient que 8 % des logements sociaux construits)<sup>121</sup>. Si bien qu'un quart des allocataires du RSA et 18 % des bénéficiaires de l'ASS ne disposent pas d'un logement « à eux » et doivent recourir à des solutions de fortune : foyer, hébergement chez des tiers ou dans des structures spécialisées<sup>122</sup>.

Deux obstacles freinent les efforts. Tout d'abord, les municipalités de communes urbaines, poussées sans doute par une partie de leurs électeurs, voient d'un mauvais œil la construction de logements très sociaux sur leur territoire. Certes, la loi Solidarité et Renouvellement urbain (SRU) de 2000, qui a été durcie en 2014, impose aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) d'avoir sur leur sol un minimum de 25 % de logements sociaux. La pénalité financière imposée à celles qui ne respectent pas ce quota n'ayant guère eu d'effet, l'État impose dorénavant la signature d'un « contrat de mixité sociale » aux contrevenants, précisant les objectifs à atteindre ainsi que les moyens prévus et les délais pour y parvenir. En cas de refus des communes ou de l'intercommunalité,

121. Voir Noam Leandri, « Davantage de logements sociaux mais moins accessibles », Observatoire des inégalités, novembre 2014.

122. Michèle Lelièvre, « Les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion dans la crise », *France, portrait social*, Insee-Références, 2014.

le préfet disposera d'un pouvoir de préemption sur les terrains constructibles et se substituera aux maires pour instruire et délivrer les permis de construire. Le problème est que ce dispositif n'implique pas que les logements sociaux qui seront construits dans ces communes soient accessibles financièrement à ceux qui subissent le plus la crise du logement. Il serait donc nécessaire de compléter le dispositif en imposant non seulement un nombre de logements sociaux, mais aussi une proportion minimale de PLAI.

Par ailleurs – c'est le deuxième obstacle –, dans les zones les plus tendues, le prix du foncier a explosé, ce qui oblige les bailleurs sociaux à construire des logements aux loyers plus élevés. Ou à construire de plus en plus loin des centres, ce qui engendre de nombreux problèmes d'urbanisme, de mobilité, de trafic, etc. et renforce le risque de ghettoïsation. La solution relève largement de l'urbanisme<sup>123</sup>, mais elle peut aussi appeler des remèdes fiscaux, notamment sous la forme d'une taxation nettement plus élevée qu'actuellement des plus-values foncières, qui ne doivent rien à l'action du propriétaire du terrain et tout à la collectivité (effet d'agglomération, infrastructures de transport, etc.).

Dans le bas de la pyramide sociale, le nombre de personnes recourant au droit au logement opposable (Dalo) s'accroît : il est passé de 65 000 en 2008 à 95 000 en 2014. Peuvent recourir à ce dispositif les personnes qui, depuis plus de six mois, attendent un logement social, vivent dans un appartement insalubre

123. Voir *Pour un nouvel urbanisme*, Denis Clerc, Claude Chalon, Gérard Magnin et Hervé Vouillot, Éd. Yves Michel/Adels, 2008, et *Essai sur le pouvoir urbain. Propos d'un urbaniste atterré, propositions d'un urbanisme citoyen*, Marc Huret, L'Harmattan, 2015.

ou suroccupé, sont menacées d'expulsion sans relogement, hébergées chez des tiers ou dans une structure d'hébergement. Les pouvoirs publics doivent trouver une solution adaptée aux besoins et aux moyens du demandeur, sous contrainte d'une pénalité financière si cette solution n'est pas trouvée. Parmi les demandes jugées fondées, environ 40% ne sont pas suivies d'effets. Le produit des pénalités qui en résultent est versé au Fonds d'accompagnement dans le logement, un organisme public visant à aider les personnes sans domicile ayant retrouvé un logement à l'habiter et à l'équiper correctement. Ce qui revient à aider les uns en privant les autres de logement !

Répartition des personnes en situation de pauvreté selon le statut d'occupation du logement (au taux de 60% du niveau de vie médian, en milliers)				Taux de pauvreté (en %)	
	2005	2012	Écart	2005	2012
Accédant à la propriété	893	836	- 57	5,9	5,5
Propriétaire (non-accédant) du logement	1686	1694	8	7,9	7,5
Locataire d'un logement HLM	2402	2920	518	27,2	31,8
Locataire ou sous-locataire d'un logement du parc privé	2346	2725	379	20	21,7
Locataire ou sous-locataire d'un logement loué meublé ou d'une chambre d'hôtel	89	166	77	33,1	28,6
Logé gratuitement (parents, amis, employeur)	304	198	-106	17	15,6
Ensemble	7722	8540	818	13,1	13,9

Source : Insee, enquête « Revenus fiscaux et sociaux » 2005 et 2012. La grande majorité des personnes en situation de pauvreté sont locataires, et de plus en plus fréquemment. Presque un tiers des personnes logées en HLM sont en situation de pauvreté en 2012, contre un peu plus d'un cinquième dans le parc privé.

### Quand l'aide sociale subventionne l'hôtellerie

Le droit à un toit pour chacun est une obligation du code de l'action sociale. Pour cela, l'État finance des places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), qui fournissent aux personnes accueillies le gîte, le couvert et l'accompagnement pour les aider à résoudre leurs problèmes ou à régler des différends. Depuis dix ans, le nombre de places en CHRS stagne, alors que la population sans domicile (personnes passant la nuit dans des lieux non destinés à l'habitation – cave, voiture, cabane, gare, rue... – ou prises en charge par une structure assurant l'hébergement à titre gratuit ou à faible participation) a augmenté de près de 50% entre 2001 et 2012, selon l'Insee.

Pour des raisons financières, les pouvoirs publics ont plutôt mis l'accent sur l'hébergement d'urgence, mais, face à l'afflux des demandeurs, ce sont souvent des chambres d'hôtel (où l'on ne peut pas faire la cuisine) qui servent de lieu d'accueil, notamment en Île-de-France, car l'agglomération parisienne concentre 44% des personnes sans domicile. Comme le montre une enquête de l'Observatoire du Samu social de Paris<sup>124</sup>, 10% des enfants de plus de 6 ans hébergés dans ces conditions ne sont pas scolarisés. Faute d'accompagnement, les familles ignorent largement leurs droits et ont peu de contacts sociaux : selon la même enquête, 20% d'entre elles n'ont aucune couverture maladie et 10% souffrent d'une insécurité alimentaire sévère. Le code de l'action sociale, qui prescrit que « toute personne accueillie dans

124. « Enfants et familles sans logement », Observatoire du Samu social de Paris, octobre 2014.

une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé», demeure lettre morte. C'est là un constat déjà dressé en 2010 par l'Inspection générale des affaires sociales : la solution hôtelière est « la solution la plus insatisfaisante qui soit [...] ». Et ce système, qui cumule tous les inconvénients, est également très coûteux pour l'État<sup>125</sup>. Pourtant, depuis la publication de ce rapport, le recours à l'hôtel a doublé, et son coût en 2015 atteint 200 millions d'euros !

L'aide sociale se mue ainsi en subvention à une fraction de l'hôtellerie... Ce qui aurait dû n'être qu'un moyen très transitoire de gérer les afflux exceptionnels de personnes sans abri est devenu peu à peu une solution « normale » pour une partie d'entre elles. L'hébergement d'urgence s'est développé au détriment de l'hébergement d'insertion, celui qui vise à remettre les gens debout plutôt qu'à les placer seulement à l'abri.

Reste à comprendre pourquoi le nombre de sans-abri continue de croître. Certes, il y a l'explication commode : l'afflux de migrants, et notamment les demandeurs d'asile qui, faute de pouvoir être hébergés dans les centres d'accueil saturés qui leur sont destinés, le sont dans les dispositifs d'urgence. L'explication n'est pas fautive, mais elle est partielle. Pour que des places d'hébergement se libèrent, il faut qu'une partie de ceux qui les occupent arrivent à en sortir. Or, le flux de sorties s'est fortement ralenti, faute de logements adaptés (ce qu'on appelle parfois des « pensions de famille ») ou très sociaux. La garantie universelle des loyers, prévue dans le projet de loi sur le logement de

125. « Rapport relatif à l'organisation de la veille sociale en Île-de-France », Igas, août 2010.

2013 (loi Alur), qui aurait pu décider des bailleurs à louer à des personnes à très faibles revenus, est passée aux oubliettes. « L'intermédiation locative », qui consiste à ce qu'une association loue le logement pour le sous-louer à des personnes défavorisées, marque le pas, tandis que les budgets correspondants sont absorbés par l'hôtel et l'hébergement d'urgence, normalement très temporaire (quelques nuits au plus). Une urgence dans laquelle – faute de sorties suffisantes vers des logements accessibles aux personnes à très faibles ressources – nombre de personnes s'enracinent. Un joli cercle vicieux...

Le gouvernement semble avoir enfin pris conscience du problème, puisque l'objectif désormais affiché est de ne plus accroître le nombre de nuitées hôtelières. Ce qui implique de recourir aux autres solutions : des places de CHRS, l'intermédiation locative, des logements sociaux PLAI et une garantie des loyers.

### L'insertion par l'activité économique

Longtemps, l'État a cru aux vertus des « emplois aidés », financés en partie (parfois en totalité) par l'État afin de redonner espoir (et salaire) à ceux qui n'en trouvaient pas. La mesure partait d'un bon sentiment : le meilleur moyen pour qu'un individu conserve son « employabilité », c'est-à-dire ses capacités à exercer efficacement un métier... c'est d'avoir un emploi. À défaut, les connaissances et les savoir-faire s'étiolent et disparaissent peu à peu. En outre, l'emploi est un espace de socialisation important : c'est dans la « boîte » que l'on rencontre des collègues et que se tissent des liens amicaux avec certains d'entre eux.

Persuadés (à juste titre) des bienfaits de l'emploi, les gouvernements successifs depuis 1976 ont fait preuve d'une imagination sans bornes, chaque ministre du Travail (ou de l'Emploi, les dénominations ont varié elles aussi) souhaitant laisser une trace. Ces emplois aidés avaient en effet un énorme mérite : ils faisaient baisser le nombre des demandeurs d'emploi. « Pour atteindre cet objectif, la priorité est alors donnée au nombre de contrats signés – de courte durée – plutôt qu'au ciblage sur les personnes les plus en difficulté », écrit Isabelle Benoteau dans la revue de l'Insee<sup>126</sup>. Alors, en avant la musique, la seule limite étant les contraintes budgétaires.

Il aura fallu longtemps aux responsables publics pour comprendre que sortir de l'eau un chômeur de longue durée grâce à un emploi aidé n'a de sens que si l'emploi en question sert de transition vers un emploi non aidé. Ce qui suppose d'acquérir une expérience professionnelle attractive pour un employeur ou un niveau de formation permettant de reprendre des études. Au début des années 2000, les « emplois-jeunes » ont joué assez fréquemment le rôle de starting-blocks pour lancer des personnes sans expérience professionnelle dans la vie active. Mais elles le devaient davantage au fait que, bien souvent, les organismes qui avaient le droit d'en recruter (associations ou organismes publics) écrémaient sérieusement les candidats pour n'embaucher que les mieux outillés.

Les résultats des autres contrats aidés ont été nettement moins convaincants, faute d'accompagnement et de formation sur le tas : au mieux, les hôpitaux

126. Isabelle Benoteau, « Quels effets du recrutement en contrat aidé sur la trajectoire professionnelle ? Une évaluation à partir du panel 2008 », *Économie et Statistique* n° 477, Insee, 2015.

économisaient des dépenses d'agents de services hospitaliers ; au pire, les enseignants avaient enfin quelqu'un pour faire la queue à leur place devant la photocopieuse. Mais empêcher les gens de tenter de se frayer une place dans une rame de métro bondée n'est pas vraiment formateur et n'ouvre guère de voie vers des débouchés professionnels (si ce n'est videur de boîte de nuit).

Dire des contrats aidés qu'ils ne servent à rien est sans doute excessif. Simplement, ils sont moins utiles à ceux qui les occupent qu'à ceux qui les emploient, car il s'agit alors d'un renfort bienvenu pour atteindre les objectifs de l'association ou du service public. Le problème est qu'ils se limitent trop souvent à cela, si bien qu'au lieu d'être un sas vers l'emploi, ils ne sont qu'une pause dans une vie de galère. Certes, Isabelle Benoteau, dans l'article cité plus haut, avance que les personnes ayant occupé un emploi aidé en entreprise étaient, deux ans et demi après la fin de leur contrat, nettement plus nombreuses à occuper un emploi non aidé que celles n'étant pas passées par un emploi aidé (+31 points), un écart considérable montant même à 40 points lorsque le contrat aidé a été supérieur à douze mois. En revanche, lorsque l'emploi aidé s'est déroulé dans un organisme non marchand (organisme public ou associatif rendant des services ne donnant pas lieu à une vente), l'écart devient *négatif* (-5 points). En d'autres termes, les retours à l'emploi sont moindres, en moyenne, au terme d'un contrat aidé dans un organisme non marchand que si les personnes concernées n'avaient pas bénéficié de ce contrat !

Les raisons de cet échec sont nombreuses : absence de ressources propres (les organismes non marchands peuvent difficilement recruter les personnes

qui sont passées en contrat aidé au terme de celui-ci), accompagnement défaillant, formation sur le tas ou parallèle à l'emploi insuffisante, effet de stigmatisation des personnes concernées lorsqu'elles cherchent un emploi...

À l'inverse, l'effet bénéfique des contrats aidés dans l'emploi marchand est sans doute à relier, au moins en partie, à des effets d'aubaine (l'entreprise aurait de toute façon recruté, et l'emploi aidé lui a permis de réduire le coût de cette embauche) et à une sélectivité beaucoup plus forte à l'entrée. Reste que, même si l'écart entre l'échec des uns et la réussite des autres doit être relativisé, il est difficile de le nier.

Comment faire pour que les personnes bénéficiaires d'un contrat aidé puissent être recrutées en entreprise, mais en privilégiant celles qui sont le plus en difficulté (les plus éloignées de l'emploi) et en leur assurant un accompagnement à la fois social (pour les aider à résoudre les obstacles à la reprise d'un emploi : garde d'enfant, logement, santé) et professionnel (de sorte qu'elles acquièrent un savoir-faire professionnel leur redonnant de l'employabilité) ? La réponse est donnée par les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE).

Celles-ci sont nées à la fin des années 1970, quand a commencé à se développer un chômage de masse, à l'initiative de travailleurs sociaux constatant les dégâts considérables que cela provoquait. L'idée était de renouer avec l'emploi grâce à une « vraie » activité productive, donnant naissance à une « vraie » valeur ajoutée, mais moindre que celle d'une entreprise « normale », du fait de la moindre productivité des travailleurs et du souci apporté à leur formation, le coût de l'accompagnement (social et professionnel)

et de la moindre productivité étant assumé par une aide publique. À charge pour la SIAE de trouver des activités économiques délaissées par les entreprises classiques ou manquant de main-d'œuvre – recyclage, rénovation de logements sociaux, entretien des espaces verts, etc. –, qui lui permettent d'équilibrer ses comptes.

Ces entreprises « à finalité sociale » ont d'abord été soupçonnées par les entreprises « à finalité économique » de concurrence déloyale, du fait des subventions publiques qui leur étaient versées. Mais les SIAE se sont incorporées peu à peu dans le paysage économique comme des partenaires utiles avec lesquelles il est souhaitable de travailler, soit parce qu'elles peuvent fournir la main-d'œuvre que l'on recherche, soit parce qu'on peut leur confier de la sous-traitance, soit parce qu'elles fournissent des biens ou des services non couverts par les entreprises classiques : ressourceries (réparation d'objets mis au rebut par leurs propriétaires et revendus à bas prix), recyclage de produits électroniques, production de maraîchage bio (à l'exemple des Jardins de Cocagne), couches lavables pour bébés<sup>127</sup>, réparation de palettes usagées, collecte et livraison de linge par triporteur électrique, etc.

On compte en 2016 un peu moins de quatre mille SIAE, employant près de cent mille salariés. Elles se répartissent en quatre types de structures :

- les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), qui recrutent les personnes les plus éloignées de l'emploi,

127. Les couches jetables usagées (350 000 tonnes par an) ne sont pas recyclables. La SIAE Blanchisserie du refuge, à Besançon, fournit aux crèches de la ville des couches lavables qu'elle ramasse et nettoie (écologiquement) chaque jour.

et dont l'activité économique doit couvrir plus de 30 % de leurs charges ;

- les entreprises d'insertion (EI), qui emploient et forment des salariés plus proches de l'emploi, dont l'activité économique doit couvrir au moins 50 % de leurs charges ;

- les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), qui mettent à disposition d'entreprises classiques des travailleurs pour des missions d'intérim. Leur activité économique doit couvrir de 80 à 90 % de leurs charges ;

- enfin, les associations intermédiaires (AI), qui mettent des travailleurs à disposition de particuliers pour des missions limitées dans le temps.

La crise a affecté les SIAE, puisque les sorties vers l'emploi ont diminué depuis 2008, mais leurs résultats sont néanmoins intéressants : en moyenne 40 %, et même plus de 50 % pour les ETTI et les AI, qui permettent aux employeurs ou aux particuliers de juger de la professionnalité des travailleurs qui leur sont envoyés. C'est en tout cas aujourd'hui l'outil le plus performant que l'on connaisse pour aider les personnes en difficulté à retrouver un emploi, et on ne comprend pas bien que l'État continue de privilégier les emplois aidés dans le secteur non marchand, plus coûteux et moins efficaces en termes de résultats que ceux passant par des SIAE.

Le repêchage par l'emploi transitionnel de type « insertion par l'activité économique » est bénéfique à la fois pour les personnes et pour la collectivité. Pour les personnes, parce qu'il les rend autonomes et les valorise (par le salaire et par l'estime de soi) ; pour la collectivité, parce qu'elle réduit d'autant les coûts sociaux engendrés par l'exclusion.

#### *D'autres innovations à cheval entre emploi et formation*

Chaque année, environ quinze mille jeunes décrochent de l'école après avoir été au collège dans une « section d'enseignement général et professionnel adapté » (Segpa), qui accueille les jeunes en grande difficulté et ne maîtrisant pas les apprentissages de base de l'école primaire. Ces jeunes sont à la limite de l'illettrisme et leur devenir professionnel est des plus problématiques. C'est à leur intention que se sont créées des « écoles de production », dont les initiateurs étaient surtout des employeurs de la mécanique : « écoles » parce que les jeunes accueillis ont moins de 16 ans et suivent une formation avec des enseignants spécialisés ; « de production » parce qu'il s'agit de les aider à maîtriser les connaissances fondamentales à travers une activité d'atelier. Ainsi, dans une école de production à Dole (Jura), six élèves apprennent les rudiments du calcul à partir du montage d'un pneu (diamètre, circonférence, volume, pression...), huit autres en dessinant sur ordinateur les barrières métalliques qu'ils réaliseront ensuite. Dans les deux cas, leur sortie est assurée : ce sont des métiers « en tension », et les employeurs potentiels voient les résultats de leur formation (sur deux ans) dans les travaux qu'ils exécutent. En 2015, 100 % des sortants ont été embauchés. Autant de jeunes qu'il ne sera plus nécessaire de financer à travers des aides sociales.

L'économie de marché n'est pas sans vices, mais elle a au moins une vertu : hors des périodes de crise comme celle que nous connaissons actuellement, toute personne disposant d'une formation et de compétences adaptées aux besoins exprimés par le marché est assurée de trouver un employeur qui cherchera à profiter de cette compétence pour son propre compte. Si les emplois ainsi créés ne suffisent pas à employer toutes les compétences existantes, c'est à la collectivité de faire en sorte que, par l'aide à

la formation, à l'innovation, à l'investissement (y compris l'investissement social), au partage du travail, il n'en soit plus ainsi.

## **CONCLUSION UNE ACTION À NOTRE PORTÉE, MAIS DE LONGUE HALEINE**

Si la pauvreté, en France, fait de la résistance, ce n'est pas seulement la conséquence d'aides sociales insuffisantes, même si le niveau d'une partie d'entre elles est d'une faiblesse indécente. Ce n'est pas non plus, comme beaucoup le croient, un sous-produit de la crise économique, même si celle-ci n'a pas arrangé les choses. Nous y voyons bien davantage le résultat de processus structurels qui alimentent des formes variées d'exclusion : logement, modes de garde dans la petite enfance, échec scolaire, formation, emploi et marché du travail.

Réduire la pauvreté ne passe que partiellement par des aides financières, qui pansent les plaies sans guérir le mal. Cela nécessite aussi des transformations structurelles : des services publics de qualité (enseignement, garde d'enfant, service de l'emploi) confortant les capacités de chacun, et des règles collectives (urbanisme, formation professionnelle continue, code du travail ou conventions collectives) ne visant pas seulement l'efficacité mais aussi la solidarité, de sorte que les plus fragiles ne tombent pas dans la trappe à exclusion.

### **Un investissement social**

Ne nous faisons pas d'illusions : s'attaquer aux causes structurelles de la pauvreté prendra du temps

et suscitera bien des contestations, car il n'est pas facile de lutter contre un séparatisme social dont nous sommes tous, à des degrés divers, les artisans. Il est tellement plus facile d'accuser les pauvres d'être responsables de leur situation, d'inverser causes et conséquences, et d'enrober de belles phrases à l'allure sociale ou censées défendre « l'intérêt général » ce qui n'est, au fond, que la défense d'un *statu quo* arrangeant la majorité d'entre nous. La pauvreté joue alors le rôle d'un paratonnerre : en déviant sur les populations les plus fragiles les foudres d'une conjoncture orageuse, elle fournit à bon compte aux autres le sentiment d'être épargnés, même si c'est de façon provisoire et dans la crainte du déclassement. Mais les coups du sort ne tombent plus au hasard sur des individus d'origines et de classes sociales mêlées, ils frappent essentiellement le bas de l'échelle sociale, ceux dont il se dit – surtout s'ils sont d'origine étrangère – que c'est de leur faute et qu'ils l'ont bien cherché. Malheur aux pauvres...

Dans ce qui précède, nous avons voulu, au contraire, suivre de grandes voix – Rawls, Sen, Honneth – et bien d'autres qui prônent l'option prioritaire pour les pauvres, découlant des textes sacrés des trois monothéismes. Ce n'est pas seulement par compassion, moins encore pour faire preuve de grandeur d'âme, mais surtout en raison d'une conviction profonde. Une société démocratique – celle dans laquelle un homme en vaut un autre et où les règles se décident par débat – a besoin de lien social. Non seulement pour pouvoir faire bloc face à l'adversité, comme cela arrive dans les grandes épreuves, mais aussi pour sauvegarder les valeurs sur lesquelles elle s'est construite.

La société se construit lorsque chacun est appelé à y contribuer selon ses possibilités. Or, le séparatisme social, celui qui privilégie ou impose l'entre-soi, l'affaiblit tout entière, à la façon d'un ciment qui se délite, en faisant de l'autre un gêneur, voire un ennemi, au lieu d'en faire un partenaire. Il substitue de la méfiance à la coopération. La pauvreté stérilise des richesses humaines, réduit la cohésion sociale, engendre de l'exclusion, crée des fractures et empêche des coopérations bénéfiques.

Ce qui coûte cher, ce n'est pas la lutte contre la pauvreté, ce sont les conséquences de cette pauvreté. La réduire constitue un investissement social dont toute la société – à commencer par les plus pauvres, évidemment – tirera un jour parti, exactement comme l'investissement économique permet aux entreprises de tirer parti de leurs efforts dans ce domaine.

### Un revenu d'existence ?

On nous reprochera peut-être de trop tabler sur l'emploi. Certains sont même persuadés qu'avec le tournant numérique et la croissance économique durablement faible, voire négative, l'emploi pourrait se rétracter. C'était déjà la conviction d'André Gorz, il y a près de trente ans, dans *Métamorphoses du travail, quête du sens*. Et il faut bien reconnaître qu'une partie de la population d'âge actif, aujourd'hui, n'est pas en mesure d'accéder à l'emploi (difficultés personnelles liées à la santé, au comportement, à l'âge, etc.). Doit-on alors reprendre la proposition à laquelle Gorz a fini par se rallier après l'avoir longtemps contestée, celle d'une « allocation universelle » qui fait aujourd'hui

retour dans le débat public<sup>128</sup> sous différentes dénominations – revenu de base inconditionnel, dividende social, revenu de citoyenneté ou revenu d'existence, comme le nommait James Meade, grand économiste anglais qui précisait : « non pour exister, mais parce qu'on existe » ?

L'idée est séduisante, notamment en termes de simplification d'une protection sociale particulièrement complexe en France : un seul revenu de base versé à tous se substituerait à quantité de prestations sociales plus ou moins sous conditions de ressources versées aux moins favorisés, tandis que tout le monde contribuerait à son financement sous la forme d'une taxation des revenus d'activité, de remplacement ou du patrimoine, à taux fixe ou progressif (selon les versions). Ce qui éliminerait les questions du non-recours, de la fraude et des compléments aux faibles revenus d'activité. Mais le revers de la médaille est évident : verser à tous un revenu de base représente un coût très élevé (plusieurs centaines de milliards d'euros dans le cas de la France). Pour qu'il soit supportable, il faut donc soit le fixer à un niveau bas, ce qui aurait des effets négatifs sur une partie des personnes déjà en grande détresse, privées de prestations sociales d'assistance, soit le fixer à un niveau plus élevé, impliquant de supprimer de nombreuses prestations sociales (et pas seulement d'assistance) ou d'augmenter sensiblement la pression fiscale. Chacune de ces hypothèses est envisageable, mais, s'il fallait choisir, on peut craindre que la majorité de la population préfère sacrifier les pauvres plutôt que de payer pour eux.

128. Voir notamment la proposition sans doute la plus aboutie, celle de Marc de Basquiat et Gaspard Koenig, dans *Liber, un revenu de liberté pour tous*, Éd. de l'Onde/Génération libre, 2015.

Toutefois, ce n'est pas la seule critique que l'on peut adresser au revenu de base. On l'a souligné dans cet ouvrage à plusieurs reprises : les difficultés des personnes en situation de pauvreté relèvent autant du fait qu'elles disposent socialement de moins d'atouts que les autres (cf. Rawls), du regard qu'on porte sur elles (cf. Honneth) ou de leurs difficultés à concrétiser leurs « capacités » (cf. Sen) que de leur manque de ressources monétaires. Sans accompagnement adéquat, vous ne trouverez pas de logement et vous ne réglerez pas vos problèmes de formation ou de soutien scolaire de vos enfants. Bref, verser un revenu de base, surtout s'il est calculé au plus juste, ne suffit pas à résoudre les difficultés liées à la pauvreté, et encore moins à être reconnu au sein de la société. Mais, pour les libéraux qui soutiennent ce projet (et ils sont nombreux), il a l'avantage de rendre la société quitte de toute obligation autre que le versement du revenu : « chacun est libre » signifie alors « chacun se débrouille », et le marché reconnaîtra bien les siens.

Bien entendu, ce n'est pas la conviction de tous ceux qui adhèrent à ce projet de société, il s'en faut de beaucoup : on ne peut taxer André Gorz, Alain Caillé ou même Marc de Basquiat, tous partisans du revenu de base, d'étroitesse de vue sur ce point. C'est pourquoi il nous semble que les propositions différenciées avancées dans notre livre sont une réponse plus adaptée que celle consistant à arroser l'ensemble de la population avec un revenu d'existence nécessairement faible, dont nul ne peut réellement soutenir qu'il sera bénéfique pour les pauvres, tant cela supposera de bouleversements dans le système fiscal et la protection sociale.

Bien malin et imprudent serait celui qui prétendrait prévoir ce que sera le modèle économique et social dominant dans vingt ou trente ans, mais cela ne nous dispense pas de nous interroger sur la validité des solutions proposées dans la lutte à mener contre la pauvreté. Et, s'il se confirme que l'emploi vient à manquer ou demeure inaccessible à certains, il nous faudra inventer des modalités telles que chacun soit appelé à prendre sa part dans la construction de la Cité. Pour l'heure, améliorons ce qui peut être amélioré et voyons ce que cela donne.

# DENIS CLERC ET MICHEL DOLLÉ

## RÉDUIRE LA PAUVRETÉ

### UN DÉFI À NOTRE PORTÉE

Dans un pays globalement riche comme la France, la pauvreté fait de la résistance : depuis quinze ans, elle concerne 13 à 14 % de la population. Au lieu de renforcer la solidarité, cette réalité pousse une fraction croissante des politiques et de l'opinion à dénoncer « l'assistanat », à désigner les plus démunis comme responsables de leur situation. Pourtant, la majorité des adultes pauvres occupent un emploi, et leur pauvreté résulte bien plus souvent d'un « héritage familial » ou d'accidents de la vie que d'un manque de volonté. Les auteurs proposent de relever ce défi sans alourdir pour autant les dépenses publiques. En actionnant les bons leviers, comme la formation, les contrats de travail, l'insertion par l'activité économique, le soutien renforcé des institutions publiques en faveur des enfants pauvres et la refonte des aides sociales.

Réduire la pauvreté est un enjeu de justice sociale, un investissement dont toute la société tirera profit.

**Denis Clerc** est économiste. Il a fondé et dirigé *Alternatives Économiques* puis a travaillé au Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale. Il s'occupe aujourd'hui d'insertion par l'activité économique.

**Michel Dollé** est économiste. Il a été rapporteur du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale.

{ LES Petits matins }

14 euros

ISBN : 978-2-36383-211-5

Diffusion Seuil

Distribution Volumen



9 782363 832115