



# LA PAUVRETÉ EN FRANCE ET EN EUROPE

MARIE-THERÈSE JOIN-LAMBERT\*

Aucune théorie d'ensemble n'est en mesure aujourd'hui d'expliquer la persistance de la pauvreté dans des pays de niveau économique très développé. Il faut dire qu'en dépit des progrès non négligeables réalisés en France et en Europe<sup>1</sup>, la connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale demeure imparfaite, du fait de l'ambiguïté des définitions et des très grandes difficultés de la mesure. D'où le recours trop fréquent à des représentations fausses ou approximatives, où se font jour de très anciens préjugés : distinction entre les bons et les mauvais pauvres, identification de la pauvreté et de la paresse... ; « Entre la potence et la pitié », comme le titre d'un ouvrage célèbre sur l'histoire de la pauvreté<sup>2</sup>. Ces représentations ne sont pas anodines : elles jouent un rôle fondamental dans les politiques conçues, débattues et mises en œuvre.

Cet article n'a d'autre ambition que de contribuer à la réflexion à partir d'un ensemble de données qu'a commencé à réunir l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, créé par la loi de 1998 de lutte contre les exclusions. Réflexions qui s'organisent naturellement autour de trois questions : que représente la pauvreté dans des pays qui sont parmi ceux ayant les PIB les plus élevés de la

planète ? Comment a-t-elle évolué sur le long et le court terme ? Comment analyser ses causes, et donc la combattre ?

## UNE MESURE IGNORANT LES SITUATIONS DE GRANDE EXCLUSION

### Une définition relative de la pauvreté

Les pays européens ne calculent pas un seuil de pauvreté absolue qui représenterait un « minimum de survie » tenant compte des seuls moyens de subsistance. Ils classent comme pauvres, dans un pays donné, les ménages ou les individus dont les ressources monétaires sont inférieures à une fraction du revenu médian. Le « seuil de pauvreté » est donc conçu comme un minimum social de participation à la communauté nationale.

On a coutume d'opposer ce choix à celui fait par les Etats-Unis qui sont réputés appliquer un seuil de pauvreté absolue. En fait, si les calculs de seuils de pauvreté dans ce pays<sup>3</sup> partent effectivement d'un niveau de consommation alimentaire minimal, les ajustements ultérieurs rapprochent les calculs américains

\* Présidente de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

d'un seuil relatif : les quantités de nourriture nécessaires à chaque famille sont en effet valorisées, puis multipliées par un coefficient qui tient compte de la part du budget alimentaire dans l'ensemble du budget. Les différences ne sont donc pas aussi marquées qu'elles pourraient *a priori* le paraître. On notera que le seuil, ainsi calculé, est aux Etats-Unis un seuil officiel qui détermine le droit aux diverses prestations d'aide aux personnes et ménages défavorisés. En Europe, l'Union européenne a retenu un seuil « statistique » conventionnel de pauvreté (ce seuil est actuellement de 60 % du revenu médian) qui autorise des comparaisons entre les Etats membres, mais ne conditionne pas le versement des aides fiscales et sociales ; il existe d'ailleurs souvent des seuils différents propres à chaque prestation, phénomène particulièrement marqué en France.

La mesure de la pauvreté utilisée en Europe la rapproche plutôt d'une mesure de l'inégalité relative des revenus. Si, par exemple, tous les revenus augmentent de 1 % uniformément, le taux de pauvreté reste inchangé ; à l'inverse, si l'on augmente de 2 % les revenus au-dessous du seuil et de 3 % les revenus au-dessus du seuil, la pauvreté relative augmente, alors qu'en valeur absolue, le revenu des ménages pauvres a augmenté. La pauvreté telle que mesurée a donc partie liée avec l'inégalité, ce qui reflète le système de valeurs de nos sociétés européennes : la position d'un groupe d'individus qui se trouve au bas de l'échelle ne peut être analysée indépendamment de ce qui passe dans l'ensemble du corps social.

### **Des estimations variables selon les conventions de calcul**

Selon la définition retenue par l'Union, la proportion de pauvres en Europe s'établissait en 1996 à 17 %, soit environ 60 millions de personnes. Cette proportion est

très différente selon le seuil de revenu médian qui est considéré : avec un seuil de 40 % du revenu, la proportion de pauvres est de 6 % ; avec un seuil de 50 %, généralement retenu en France, elle est de 11 %.

La position des différents pays varie également selon le seuil. Ainsi, la position de la France est proche de la moyenne européenne si l'on retient un seuil de 60 % (16 % de pauvres en France contre 17 % en Europe), inférieure de deux points (9 % contre 11 %) pour un seuil de 50 %. Au seuil de 40 %, la France est un des pays où l'étendue de la pauvreté est la plus faible (après le Danemark et le Luxembourg), ce qui traduit la relative concentration, dans notre pays, des niveaux de vie autour du seuil. Le Royaume-Uni est au-dessus de la moyenne européenne pour un seuil de 60 % et de 50 %. Il est dans la moyenne pour un seuil plus faible à 40 %<sup>4</sup>.

Des progrès ont été faits récemment avec la prise en compte chiffrée de la durée et de l'intensité des phénomènes de pauvreté. L'intensité de la pauvreté est maintenant calculée par les statisticiens au niveau européen, à partir de l'écart entre le revenu moyen des ménages pauvres et le seuil de pauvreté ; un indice, dit indice de SEN, tient simultanément compte de la proportion de pauvres, de l'intensité de la pauvreté et de l'inégalité de répartition des revenus parmi les pauvres<sup>5</sup>. Là aussi, la position des pays peut être différente de celle obtenue par le seul seuil de pauvreté monétaire.

### **Des connaissances imparfaites**

Même si l'on dispose, pour les comparaisons européennes, de chiffres réguliers basés sur des enquêtes communautaires et, pour la France, sur de nombreuses sources nationales (enquêtes Insee/Direction générale des impôts, enquêtes conditions de vie, données administratives), et bien que depuis quelques années la



connaissance ait fait d'incontestables progrès, il faut insister d'emblée sur les très nombreuses insuffisances dont souffre la mesure chiffrée des phénomènes de pauvreté.

Il existe de nombreuses raisons qui conduisent à relativiser les indicateurs de pauvreté monétaire : le revenu disponible est calculé à partir, soit des déclarations des ménages qui peuvent être entachées d'erreurs, soit des déclarations fiscales. Ces dernières constituent une source irremplaçable, mais elles doivent faire l'objet de corrections pour tenir compte notamment des non-déclarations ainsi que des prestations sociales perçues ; la période sur laquelle sont mesurés les revenus est l'année précédant la déclaration, ce qui ne tient pas toujours compte de la situation réelle des ménages car les situations transitoires et durables sont confondues, et la variabilité infra-annuelle des revenus ignorée, de même que l'existence d'un endettement important.

Mais une des principales raisons d'incertitude tient à « l'exclusion » par les statistiques des populations qui sont le plus marginalisées. La statistique classique a - on le sait depuis longtemps - beaucoup de difficultés à toucher les populations en situation de précarité et de pauvreté. Les raisons en sont multiples. D'une part, les populations vivant en hébergement collectif (centres d'hébergement, foyers, prisons, hôpitaux pour des séjours de longue durée, maisons de retraite), qui représentent 2 % de la population totale, échappent aux enquêtes « Ménages » effectuées par l'Insee. Les recensements de la population incluent seulement un comptage de ces catégories, dont une partie non négligeable doit se situer dans les catégories les plus pauvres. Ce n'est pas la seule difficulté reconnue par les statisticiens. Les recensements et les enquêtes menées dans des conditions classiques ignorent partiellement des populations en état de précarité, très mobiles, vivant en squat

ou dans la rue, habitant par moment chez des parents ou des amis. Les enquêteurs ont également beaucoup de mal à lever la méfiance de certaines catégories : populations étrangères, particulièrement celles vivant dans des conditions précaires et irrégulières, habitants de cités ou de banlieues en difficulté, personnes rencontrant des difficultés de lecture et d'écriture, ou connaissant mal le français. La mesure du taux de pauvreté monétaire ignore ainsi une proportion jusqu'à présent inconnue de personnes qui sont parmi les plus pauvres, proportion qui peut varier au cours du temps sans que l'indicateur y soit en quoi que ce soit sensible. Or, ces populations représentent un aspect particulièrement choquant de la pauvreté urbaine dans des pays développés, dont les structures sociales apparaissent en certains lieux se « latino-américaniser » avec le développement de la mendicité, de l'économie informelle, de la ségrégation urbaine.

### **D'autres définitions, d'autres voies de connaissance**

Les insuffisances du taux de pauvreté monétaire ont conduit à recourir à d'autres définitions et d'autres types de mesures. La pauvreté ne se mesure pas seulement en fonction de l'insuffisance des ressources ; elle peut être appréhendée au travers de la mauvaise qualité des conditions de vie. Celle-ci est observable et observée au travers d'enquêtes effectuées auprès des ménages, et elle est mesurée depuis quelques années à partir d'un indicateur synthétisant les difficultés ressenties par les ménages dans diverses dimensions de la vie courante : difficultés budgétaires, retards de paiement, restrictions de consommation, conditions de logement. On tente également de mesurer la pauvreté « subjective » qui se réfère aux difficultés ressenties par les ménages eux-mêmes pour vivre et boucler leur budget.

Enfin, les données administratives sont mobilisées s'agissant du nombre de personnes qui ont recours aux minima sociaux et à l'aide sociale.

Si ces diverses définitions concernent en France toujours 8 à 10 % environ de la population, elles sont loin de se recouper : ainsi, un tiers seulement des ménages pauvres, en termes de conditions de vie, font partie des ménages les plus pauvres en termes monétaires ; et seuls 3 % des ménages cumulent les trois approches de la pauvreté : monétaire, subjective, en termes de conditions de vie<sup>6</sup>.

Une des leçons essentielles de ces incertitudes de la connaissance, trop ignorées d'un large public, est qu'il ne faut pas confondre les mesures de la pauvreté avec la connaissance de l'exclusion. Ce concept, difficile à définir et souvent critiqué pour son ambiguïté, est entendu le plus souvent - notamment par les instances européennes - comme la non-participation aux droits fondamentaux et sociaux du pays dans lequel on vit : en quelque sorte, l'indignité des conditions d'existence. L'exclusion en ce sens est largement inaccessible à la mesure au travers des instruments classiques d'enquête. Des travaux sont en cours pour développer de nouvelles approches alliant les travaux qualitatifs et quantitatifs, recourant à l'étude des trajectoires des individus en difficulté, et utilisant les savoirs d'acteurs sociaux de terrain. Les premiers d'entre eux ont trait aux personnes sans abri auxquelles l'Ined a consacré d'importants travaux et sur lesquelles l'Insee a effectué, en 2001, une enquête de grande ampleur dont les premiers résultats seront connus au début de l'année 2002.

Mais à l'heure présente, la mauvaise connaissance de l'importance et des caractéristiques de la population la plus pauvre font qu'une situation de pauvreté monétaire en diminution peut fort bien coexister avec une aggravation des situations de pauvreté extrême, non recensées, souvent qualifiées de situations d'exclusion.

## L'ÉVOLUTION DES PAUVRETÉS RECENSÉES

Ces incertitudes doivent être gardées en mémoire lors de l'examen de l'évolution de la pauvreté monétaire, la seule sur laquelle on dispose de séries sur longue période et de données comparatives européennes. On présentera ici les principales conclusions du rapport 2000 de l'Observatoire national de la pauvreté qui s'appuie sur tous les travaux disponibles, notamment à l'Insee, et dans les directions statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. On distinguera les évolutions de long terme, qui peuvent être analysées à partir de séries disponibles depuis un quart de siècle en France, et les évolutions de court terme, depuis la reprise de 1997, qui ont été étudiées de façon attentive à partir de divers indicateurs.

### Réduction, puis stabilisation du taux de pauvreté monétaire

La croissance économique qu'a connue la France, à partir des années 1960, s'est accompagnée d'un mouvement de réduction de la pauvreté qui s'est interrompu dans les années 1980. Les années 1990 contrastent ainsi fortement, de ce point de vue, avec les périodes antérieures de croissance élevée.

De 1970 à 1984, la proportion de ménages vivant au-dessous d'un seuil de 50 % du revenu médian, telle que mesurée par les enquêtes « Revenus fiscaux », a diminué de 16 % à 7 %. Cette proportion s'est ensuite stabilisée pour remonter très légèrement entre 1990 et 1996, et se stabiliser à nouveau en 1997 (derniers résultats connus). Parallèlement, le seuil de pauvreté, calculé en francs, a constamment augmenté au cours de la période, passant de 2 100 francs en 1970 à 3 500 francs en 1996 pour une personne seule.



Ces évolutions contrastées se sont accompagnées sur le long terme d'une transformation profonde de la nature de la pauvreté, plus jeune, plus urbaine que par le passé, désormais sans doute plus visible. Les retraités ont été les principaux bénéficiaires du recul de la pauvreté. En 1970, 30 % des ménages de retraités avaient un niveau de vie inférieur à la moitié du revenu médian ; ils ne sont plus que 4 % en 1996. Le taux de pauvreté décroît en 1996 avec l'âge de la personne de référence du ménage, alors que c'était l'inverse en 1970. La baisse de la pauvreté a été la plus forte dans les campagnes. En 1970, un tiers des ménages résidant dans une commune rurale étaient pauvres, ils ne sont plus que 10 % en 1996. Autre élément très important, la pauvreté des ménages de salariés ou de chômeurs s'est aggravée à partir des années 1990, alors qu'elle était auparavant stable. On comptait, en 1996, 1,3 million de « travailleurs pauvres » ; les petits indépendants en représentent 40 % (agriculteurs ou aides familiaux, femmes aides familiales à temps partiel). Pour les 60 % restants, il s'agit de salariés : en CDI à temps complet, en CDI à temps partiel, sur CDD et contrat aidé<sup>7</sup>. L'emploi ne protège pas complètement de la pauvreté.

### **Un impact décalé par rapport à la reprise de la croissance**

On sait depuis longtemps que la diminution du chômage ne réagit qu'avec retard à une conjoncture favorable. Ces délais sont beaucoup plus importants s'agissant de la pauvreté.

Les indicateurs de pauvreté monétaire, ou de condition de vie sont ainsi marqués par une inertie assez grande. Il est vrai que certaines de ces données - les indicateurs tirés des enquêtes fiscales - sont disponibles tardivement, du fait de la lourdeur des exploitations nécessaires : l'indicateur de

pauvreté, selon cette source, n'est disponible aujourd'hui que pour l'année 1997. Il n'en est pas de même pour les indicateurs de condition de vie, tirés d'enquêtes sur les conditions de vie des ménages, qui sont obtenus plus rapidement du fait d'exploitations plus légères. On constate ainsi, de mai 1997 à mai 2000, une certaine réduction de la proportion de ménages rencontrant un grand nombre de difficultés, l'amélioration étant surtout sensible dans le domaine des restrictions de consommation et des délais de paiement.

En se référant à l'évolution du RMI, seule donnée à être connue dans des délais plus rapprochés, on constate que ce n'est qu'au premier semestre 2000 que le nombre de bénéficiaires du RMI a baissé en métropole, pour la première fois depuis la création de l'allocation. Cette baisse fait suite à quatre années d'évolutions marquées par un ralentissement progressif. En fait<sup>8</sup>, la stabilisation, puis la diminution du nombre de bénéficiaires, seraient intervenues un peu plus tôt, si les effets de la croissance sur le RMI n'avaient été partiellement neutralisés par les réformes réglementaires de 1998 et 1999 (développement de l'intéressement notamment). Pour le premier semestre 2001, la baisse du nombre de bénéficiaires paraît s'infléchir : elle serait beaucoup moins forte que celle constatée sur l'année 2000.

Parallèlement, les bénéficiaires du RMI apparaissent aujourd'hui plus éloignés de l'emploi. Le nombre des allocataires entrés depuis moins d'un an, jeunes de moins de trente ans pour la plupart, baisse parallèlement à celui des demandeurs d'emploi. De l'autre, le nombre de bénéficiaires présents depuis longtemps, plus éloignés de l'emploi, continue à croître. Toutes les associations de lutte contre l'exclusion signalent par ailleurs la proportion, désormais élevée, parmi les personnes en difficulté, de problèmes personnels lourds et d'un éloignement plus marqué à l'égard du marché de l'emploi.

La croissance a donc eu, en France, à l'évidence un impact sur les phénomènes de pauvreté monétaire : on l'a vu sur le long terme, avec la réduction très sensible de la proportion de ménages situés au-dessous de 50 % du revenu médian pendant les périodes de croissance forte du PIB, puis, *a contrario*, par la stabilisation du taux de pauvreté monétaire à partir des années de croissance ralentie. Mais cet impact est assez faible et décalé ; il est lié par ailleurs à d'autres facteurs telle l'évolution des inégalités de revenu. Quant à la grande exclusion, on connaît mal, pour des raisons qui ont été exposées plus haut, son évolution au regard de la situation économique. Mais, les éléments disponibles sur l'évolution du RMI laissent à penser qu'en l'absence de politiques adaptées, la situation des plus exclus est loin de s'améliorer automatiquement avec la reprise économique ; au contraire, l'optimisme retrouvé peut rendre l'opinion moins propice à s'émouvoir, et la faire pencher pour une « remise au travail » qui s'avère en fait très difficile, sinon impossible dans des délais brefs.

### QUELLES CAUSES, QUELLES RÉPONSES ?

S'il est évident que la bonne santé économique ne suffit pas, l'analyse des causes de la pauvreté et de l'exclusion, et donc le correct ajustement des politiques mises en œuvre pour les combattre, a beaucoup de progrès à faire. La connaissance, nous l'avons dit, est très insuffisante. Mais un acquis incontestable des travaux effectués jusqu'à présent est l'accent mis sur le caractère multidimensionnel de la pauvreté. Il n'existe pas une typologie donnée une fois pour toutes de la population pauvre : les facteurs individuels et familiaux, l'origine sociale et nationale, les difficultés d'emploi, la taille de la famille, l'isolement, s'entremêlent dans

les parcours sans que des études longitudinales suivies permettent aujourd'hui de donner des certitudes.

### Les populations pauvres : des profils très variés, un cumul de difficultés

La pauvreté est d'abord liée à l'absence ou à l'irrégularité de l'emploi. Mais, l'origine socioprofessionnelle compte, ainsi que l'absence de diplômes et la nationalité. Les ménages, dont la personne de référence est employé ou ouvrier, ont presque quatre fois plus de risques de faire partie des ménages en difficulté de conditions de vie que les cadres ou les professions intermédiaires, et près de deux fois plus que les agriculteurs et les commerçants. Parmi les catégories ouvrières, ce sont les ouvriers non qualifiés qui ont le plus fort risque de pauvreté (14 % pour les ouvriers non qualifiés de type industriel, 18 % pour les ouvriers non qualifiés de type artisanal et les salariés agricoles). Pour les emplois de service, ce sont les professions de service aux particuliers (employés de l'hôtellerie et de la restauration, gardiennes d'enfants, femmes de ménage) qui sont touchées. Le quart des ménages dont la personne de référence travaille dans ce secteur sont au-dessous du seuil de pauvreté monétaire. A âge égal, le risque de pauvreté se réduit régulièrement avec le diplôme. Pour les personnes d'âge actif, la rupture se fait entre le niveau baccalauréat, et baccalauréat plus deux ans : les personnes qui possèdent un baccalauréat plus deux ans sont presque assurées d'échapper à la pauvreté, ce qui n'est pas le cas de celles qui possèdent juste le baccalauréat<sup>9</sup>. La nationalité compte également : alors que 7 % de l'ensemble des ménages vivent, en 1997, au-dessous du seuil de pauvreté monétaire, c'est le cas de 26 % des ménages de nationalité algérienne, tunisienne ou marocaine.

Mais, ces facteurs se combinent avec beaucoup d'autres : l'irrégularité des reve-



nus, la situation du ménage et la composition de la famille. La pauvreté est particulièrement élevée chez les familles monoparentales dont le chef de famille est une femme ; plus fréquente aussi chez les familles nombreuses lorsqu'un seul parent est actif. Diverses formes de rupture ou d'accidents de la vie : licenciement ou départ volontaire mal préparé, bien sûr, mais aussi, surtout difficultés familiales, deuil, séparation ou divorce, problème de santé grave ou accident, influent également sur le risque de devenir pauvre.

### L'emploi n'est pas la seule solution

A la lumière de ces rapides éclairages tirés des analyses « instantanées » de la population pauvre en termes de revenu monétaire ou de conditions de vie, on comprend mieux pourquoi il existe un important décalage entre la reprise de l'activité et la réduction de la pauvreté. Non seulement la pauvreté entretient des liens étroits avec le chômage de longue durée, qui se résorbe plus lentement que le chômage total, mais l'existence plus fréquente - notamment au début des périodes de reprise - d'emplois de faible durée, ou au caractère très irrégulier, n'assure pas une sortie durable de la pauvreté. Surtout, un certain nombre de personnes exclues ne sont pas en mesure de retrouver ou d'exercer même un emploi du fait d'handicaps accumulés : état de santé, absence de logement ou logement très défectueux, qualification très insuffisante, difficultés de lecture et d'écriture...

Les travaux de Michel Glaude pour le Conseil d'analyse économique, menés postérieurement au premier rapport de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ont montré que si chômage et pauvreté sont très liés, le chômage n'est pas la seule cause. Une décrue du chômage ne concerne que 40 % des ménages. De nombreux ménages

au-dessous du seuil ne sont pas touchés par le chômage : retraités et handicapés au minimum vieillesse et invalidité, petits indépendants, travailleurs à temps complet à la tête d'une nombreuse famille, travailleurs pauvres<sup>10</sup>.

S'agissant des populations les plus en difficulté, beaucoup sont affectées de problèmes de santé, d'histoires personnelles et familiales difficiles, de longues périodes de chômage ou de marginalisation, qui rendent l'accès à l'emploi très long, ou problématique.

De façon plus générale, on n'efface pas en quelques années l'héritage d'un chômage de masse qui a frappé pendant plus de quinze années sélectivement les personnes non qualifiées, les milieux employés et ouvriers frappés par les licenciements, les jeunes démunis de solidarité familiale ne trouvant pas d'accès, ni au marché du travail, ni au marché du logement...

Il ne faut pas perdre de vue par ailleurs qu'en période de reprise, les pays européens reprennent de l'attrait pour les populations d'un certain nombre de pays très pauvres qui recherchent, comme cela a toujours été le cas, la sécurité et un moyen de survivre, et de faire vivre leur famille en tentant d'émigrer. Les politiques d'entrée ou d'asile sont dans ce contexte très délicates à mettre au point : trop strictes, elles encouragent l'irrégularité des séjours ; mal coordonnées avec les autres pays voisins, elles peuvent donner lieu à des mouvements constants d'un pays à l'autre ; en l'absence d'une politique d'intégration active, elles peuvent accroître la marginalisation de populations dans certains quartiers.

### Des politiques plurielles

Le rappel de ces quelques données devrait suffire à convaincre que la lutte contre la pauvreté, dans les pays développés, ne saurait se résumer à une seule

mesure : impôt négatif, prime pour l'emploi, allocation compensatrice de revenus, sur lesquelles se concentrent trop souvent les débats.

La persistance de la pauvreté a présenté des visages très différents, en fonction des cycles que nous avons traversés depuis la dernière guerre mondiale. Après la période de reconstruction et de très vive croissance qui a vu diminuer dans des proportions considérables la pauvreté des personnes âgées grâce à la retraite par répartition, s'est amorcée une période où le pays a reconnu la pauvreté de ceux que l'on appelait des « inadaptés »<sup>11</sup>, et tenté de trouver progressivement des moyens d'y répondre : il s'agit de personnes en difficulté depuis des générations, de personnes - notamment étrangères ou nomades - vivant dans des conditions de logement désastreuses (bidonvilles), d'handicapés auxquels ont été accordés droits de cité et de ressources notamment lors des grandes lois sociales de 1975. Puis, sont venues les périodes de chômage croissant, et des modes de fonctionnement nouveaux de l'économie mondiale et des marchés du travail, ébranlant profondément les équilibres antérieurs, et provoquant des « décrochages », des turbulences<sup>12</sup> qui, sans épargner aucun milieu, ont touché particulièrement les employés et les ouvriers, les personnes sans qualification et, plus particulièrement parmi elles, celles qui ne disposaient pas d'un réseau familial ou de proximité leur permettant d'échapper à des difficultés qui n'auraient pu être que temporaires.

Pour éradiquer ces formes anciennes et nouvelles de pauvreté, il ne suffit pas de verser des subsides via les minima sociaux ou l'aide sociale, ni d'instituer une prime à l'emploi ou une allocation compensatrice de revenus. Il ne faut jamais perdre de vue d'abord combien l'existence, dans les pays européens, de systèmes de protection sociale développés a permis d'échapper à un taux de pauvreté massif. En 1996 (dernières données connues), la prise en compte des prestations sociales (allocations

familiales, prestations logement, allocations chômage et invalidité, systèmes de garanties de ressources comme les minima sociaux) a fait passer le taux de pauvreté monétaire en Europe de 26 à 17 % (de 30 à 11 % au Danemark où le système de transferts est particulièrement développé). Depuis 1970, les prestations sociales, selon la même définition que ci-dessus, réduisent, en France, la pauvreté de moitié. Ce rappel ne signifie pas que nos systèmes de protection ne doivent pas être revus profondément tant ils sont fragilisés du fait des transformations du travail, des modèles familiaux et des modes de vie en société. Mais il faut prendre garde aux conséquences de certains scénarios qui consisteraient à créer un filet minimum sous forme d'une allocation versée à tous ceux qui sont en dessous d'un certain seuil, en laissant les populations plus aisées s'assurer par des mécanismes de marché. Le risque serait grand alors que le reste de la population rechigne à payer plus d'impôts pour assurer une revalorisation décente de ce minimum vital. Mieux vaut adapter les modes de protection aux nouveaux modes d'exercice du travail et conserver des modes de solidarité collective qui évitent la constitution d'une population stigmatisée par le versement d'une aide sociale et préservent le lien social.

En définitive, la lutte pour réduire la pauvreté dans nos pays riches se joue à plusieurs niveaux : l'action quotidienne, incessante, permanente, pour assurer l'exercice des droits de la population la plus exclue - exercice constamment contrarié par la complexité du monde moderne, les logiques propres des institutions<sup>13</sup>. Mais elle se joue aussi au niveau des politiques préventives. La politique de lutte contre la pauvreté est inséparable de l'ensemble des politiques menées et de la lutte contre les inégalités. Les politiques de l'éducation et du logement se révèlent à cet égard primordiales si l'on veut éviter le développement de politiques ciblées, purement curatives, éternellement recommencées.

*NOTES*

1. L'article se fonde essentiellement sur des données européennes et françaises rassemblées et traitées par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale pour son rapport 2000. La réflexion se poursuit activement au niveau européen après les décisions du sommet de Nice sur la nécessité de mettre en œuvre des plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale (PNAI) et d'y associer des indicateurs au niveau européen. Un rapport récent, effectué à la demande de la présidence belge de l'Union européenne, est consacré à la question des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale : *Indicators for social inclusion in the European Union*, par Tony Atkinson et al.
2. Bronislaw Geremek, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du moyen-âge à nos jours*, Gallimard, Paris, 1987.
3. Voir notamment l'Observatoire national de la pauvreté, Travaux 2000, chapitre 1 : *Pauvreté, précarité, exclusion, définitions et concepts* La Documentation Française, 2000, pp. 28-30.
4. Cf. Marc Cohen-Solal et Christian Loisy, *Transferts sociaux et pauvreté en Europe*, DREES, Etudes et résultats n° 104, février 2001.
5. Cf. Marc Cohen-Solal et Christian Loisy, déjà cités.
6. Voir sur ce point Stefan Ollivier et Daniel Verger, *Pauvreté d'existence, monétaire ou subjective sont distinctes*, Economie et statistique, N° 308-309-310, *Mesurer la pauvreté aujourd'hui*, 1997.
7. Cf. Tony Atkinson, Michel Glaude et Lucile Ollier, *Inégalités économiques*, chapitre 4, *La pauvreté*, p. 83 et sstes ; Revenus et patrimoine des ménages 2000-2001, Synthèses/statistique publique n° 47.
8. Cf. Gérard Cornilleau, Dominique Demailly, Christel Gilles et Jean-Pierre Papin, *Les évolutions récentes du RMI : un effet perceptible de la conjoncture économique*, Etudes et Résultats, n° 86, DREES, octobre 2000.
9. Cf. *Revenus et patrimoine des ménages*, édition 2000-2001, Synthèses/statistique publique.
10. *Inégalités économiques*, déjà cité, p. 79.
11. René Lenoir, *Les exclus. Un français sur dix*, Seuil, 1974.
12. Cf. Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, collection *L'espace du politique*, 1995.
13. C'est ainsi que le droit au compte bancaire, bien qu'affirmé par la loi de lutte contre les exclusions de 1998, n'est toujours pas appliqué.

