

La question de la pauvreté

Thème No 11

Les pages qui suivent proposent une sélection de termes tirés de :

J.-P. Fragnière, R. Girod (Éds.), *Dictionnaire suisse de politique sociale*, Lausanne, Réalités sociales, 2002 (2^e édition revue et augmentée).

L'objectif visé est de suggérer quelques notions et questionnements ouvrant des portes sur le thème indiqué, en guise d'introduction. Il ne s'agit pas de considérer ce qui suit comme une liste de définitions figées et définitives, mais comme un instrument permettant une première problématisation du sujet d'étude.

Le texte reproduit ici est un document de travail, il peut contenir quelques erreurs typographiques liées aux travaux de transcription, seul l'original fait foi

1

Pauvreté - Pauvreté (Nouvelle) - Paupérisme - Underclass - Working poor - Inégalités sociales

2

Précarité - Exclusion - Désaffiliation - Cohésion sociale

3

Pauvreté (Seuil de) - Minimum d'existence (Droit au) - Minima sociaux

4

Aide sociale - Politiques en matière de lutte contre la pauvreté - Prestations complémentaires

Termes présents dans le dictionnaire et non repris dans ce document

Précarisation (Mécanismes de la); Minimum vital ; Minimum Vital (Garantie du) ; Revenu minimum d'insertion (RMI) ; Revenu minimum de réinsertion (RMR) ; Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) ; Revenu (Garantie du) ; Mesures d'insertion sociale (MIS) ; Contre-prestations ; Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) ; Normes CSIAS ; Insertion ; Intégration

Pauvreté

La définition de la pauvreté comme *exclusion insoutenable* devrait mettre fin à la prolifération des variantes terminologiques par lesquelles on essaye de décrire un phénomène réellement complexe. Si, comme l'explique Serge Milano, le foisonnement des vocables (pauvreté absolue, pauvreté relative, pauvreté traditionnelle, nouvelle pauvreté, pauvreté persistante, pauvreté laborieuse, grande pauvreté, pauvreté-précarité, etc.) traduit simultanément une réalité perçue différemment, selon que l'on cherche à connaître ou à agir, et une réalité difficile à cerner, fuyante et mouvante, la définition de pauvreté comme « exclusion insoutenable », permet de rendre compte unitairement de la pluralité de dimensions qui caractérisent un état de pauvreté.

Pour qu'il y ait pauvreté, il faut premièrement une quantité de ressources matérielles et de citoyenneté excessivement inférieure à la moyenne, un manque tel que le partage des formes de vie communes et la coopération dans les activités habituelles de la société analysée, soient compromis. Mais, l'exclusion sociale ainsi définie devient *insoutenable* seulement lorsqu'elle comporte aussi une crise des conditions biopsychiques et morales de la survie d'une personne ou d'un groupe de population.

La pauvreté est donc le résultat de la séquence causale : ressources inférieures à la moyenne — exclusion sociale — crise de la survie morale et physique.

L'individuation et la délimitation de la pauvreté comportent par conséquent la participation des acteurs sociaux à la recherche des processus de paupérisation et à la construction analytique des « carrières de pauvreté » sur le plan local. La présence simultanée de l'*exclusion* et de la *crise* permet de sortir de la tautologie et des paradoxes implicites dans les définitions officielles de la pauvreté, selon lesquelles pauvre est celui qui a un revenu au-dessous d'un certain seuil fixé par convention (40, 50, 66 % du revenu disponible équivalent moyen ou médian). De ce point de vue, en effet, la pauvreté est (seulement) une inégalité particulièrement grave. Sa mesure conventionnelle est équivoque (lien inverse entre pauvreté et conjoncture économique et sociale). La distinction entre pauvreté et inégalité est, par contre, indispensable parce qu'elle renvoie à différentes formes de légitimation des politiques sociales. La lutte contre la pauvreté concerne en fait la défense du droit fondamental à la survie, ce qui représente un devoir moral pour chaque société civile. La lutte contre les inégalités (d'opportunité, de revenu, de rapports de force ou de faiblesse sur le marché des biens et du travail, etc.) est, au contraire, subordonnée aux compatibilités systémiques et aux motivations socialement et politiquement partagées. En tant que telle, la mise en cause des inégalités doit être négociée. Le devoir moral de la lutte contre la pauvreté permet aussi de définir le seuil de pauvreté comme seuil d'intervention, le seuil de pauvreté que la collectivité reconnaît comme « absolu » et en faveur duquel elle est disposée à consentir au moins un effort financier. Il s'agit d'un seuil dans lequel la situation économique, pour importante qu'elle soit, n'est pas exclusive d'autres formes d'affiliation sociales (solidarité familiale, de groupe, formes de réciprocité, de secours mutuel) dans l'analyse des causes de pauvreté.

R. P. Gilliland (Éd.), *Pauvretés et sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1990. — S. Milano, *La pauvreté dans les pays riches. Du constat à l'analyse*, Nathan, Paris, 1992. — K. Polanyi, *La grande transformation, Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard, Paris, 1983.

Voir : Aide sociale — Exclusion — Pauvreté (Nouvelle) — Pauvreté (Seuil de) — Politiques en matière de lutte contre la pauvreté — Précarité — Prestations complémentaires (PC)

Christian Marazzi

Pauvreté (Nouvelle)

Si « vieille pauvreté », ou pauvreté traditionnelle, est une notion et une condition de vie *unitaire*, qui traverse *cumulativement* les sous-systèmes (économique, culturel, résidentiel, relationnel, sanitaire) à travers lesquels s'articule la vie d'un individu ou d'un groupe, la *nouvelle* pauvreté n'apparaît plus comme condition existentielle unitaire et cumulative. On peut être précarisé dans un ou plusieurs sous-systèmes,

sans que ceci comporte automatiquement une précarisation dans tous les autres. À la rigueur, on devrait parler de pauvreté au pluriel. La nouveauté réside dans le fait qu'aujourd'hui les facteurs qui peuvent générer les syndromes de la pauvreté se sont différenciés et multipliés (complexification de la société). Un choc aléatoire (par exemple la perte du travail) peut provoquer une rupture de l'équilibre entre *disponibilité* de ressources et *capacité* de les utiliser, sans que la perte du travail soit nécessairement suivie d'une perte excessive de ressources monétaires. Il s'ensuit que la nouvelle pauvreté *traverse* le corps social, elle n'est pas l'exclusivité de ceux qui se situent au-dessous d'un seuil de revenu.

R. N. Negri, *Saggi sull'esclusione sociale*, Il Segnalibro, Milano, 1990. — N. Luhmann, « L'uso della identità negli ordini autodisostitutivi, in particolare nella società », in : L. Sciolla (Éd.), *Identità*, Rosenberg & Sallier, Torino, 1983. — A. Sen, *Scelta, benessere, equità*, Il Mulino, Bologna, 1986. — P. Gilliard (Éd.), *Pauvretés et sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1990.

Voir : Pauvreté — Petit crédit — Précarité

Christian Marazzi

Paupérisme

Le concept de « pauper » et de « pauperism » apparaît dans la langue anglaise au début du XIX^e siècle pour désigner une nouvelle forme de pauvreté : non une pauvreté individualisée ou liée à des circonstances exceptionnelles comme de mauvaises conditions climatiques, mais une pauvreté de masse apparemment liée de manière inéluctable avec le développement de l'industrialisation et de la richesse. Un observateur français utilise cette définition révélatrice : « Le paupérisme, si on veut le définir d'un mot, est, l'épidémie de la pauvreté. » (Emile Laurent, 1865). Dans son ouvrage magistral, *De la misère des classes laborieuses en Angleterre et en France* (1840), Eugène Buret explique que « Le terme de paupérisme emprunté à l'Angleterre embrasse tout l'ensemble des phénomènes de la pauvreté. Ce mot anglais signifiera donc pour nous la misère en tant que fléau social, la misère publique ».

La montée du paupérisme va provoquer des réflexions et des débats de grande ampleur en France aussi bien qu'en Grande-Bretagne. L'Angleterre cherche à résoudre la question du paupérisme en inventant le libre marché du travail pour les pauvres valides et le « Workhouse » pour les autres. La plupart des économistes français sont persuadés, pour leur part, que l'industrie est la source du paupérisme. Villeneuve de Bargemont assure que « l'Angleterre est destinée à périr par les causes qui ont engendré le paupérisme et peut être par le paupérisme lui-même » (1834). La France cherche une autre voie : celle d'une industrialisation limitée et d'une campagne préservée.

Le terme de paupérisme va progressivement disparaître du vocabulaire au fur et à mesure que va progresser la compréhension des différentes causes de la pauvreté (âge, maladie, chômage, etc.) et que se développent les politiques sociales modernes.

R. G. Himmelfarb, *The idea of poverty. England in the early industrial age*, Vintage, New York, 1985. — F.-X. Merrien (Éd.), *Face à la pauvreté*, Éditions Ouvrières, Paris, 1994. — K. Polanyi, *La grande transformation*, Gallimard, Paris, 1983.

Voir : Exclusion — Pauvreté — Précarité

François-Xavier Merrien

Underclass

Le terme « underclass » (qu'on peut traduire par « lumpen-prolétariat » ou « sous-prolétariat ») est devenu d'un usage commun dans la littérature sociologique moderne. La question de l'underclass renvoie en premier lieu à des éléments dits objectifs : la concentration de la pauvreté au cœur des villes américaines, une pauvreté qui touche de plus en plus une population jeune, noire en rupture de scolarité, enfin une pauvreté qui semble s'accompagner d'un « déclin des valeurs morales », du développement de la délinquance et de la violence urbaine.

Dans ce débat sociologique classique, une place à part doit être accordée aux travaux du sociologue de Chicago William Julius Wilson (1987). Le point de vue de William Wilson diffère nettement de celui de la gauche traditionnelle. Alors que celle-ci assimile les pauvres à des victimes du système social (le racisme,

la discrimination raciale, etc.), Wilson admet (dans un premier temps) la pertinence du concept d'underclass pour désigner le développement au sein des ghettos d'une culture de la pauvreté caractérisée par le rejet des normes sociales de l'Amérique traditionnelle. Par contre, refusant de s'inscrire, à l'instar des conservateurs, dans une problématique de la responsabilité individuelle, il met l'accent sur les causes structurelles de la création d'une underclass. Son développement est la résultante de quatre facteurs essentiels : a) la récession économique qui a diminué l'employabilité d'une main-d'œuvre noire faiblement qualifiée ; b) les transformations spatiales de l'économie urbaine. Les entreprises qui se trouvaient autrefois au cœur des villes se trouvent désormais dans les banlieues ; c) la croissance continue des familles monoparentales et des naissances illégitimes relève partiellement des mêmes causes. Les conduites sexuelles sont beaucoup plus précoces et libres qu'autrefois, mais selon Wilson, la croissance du chômage a conduit à un manque « d'hommes épousables ». Les jeunes femmes noires ne voient pas grand intérêt à épouser des jeunes gens à la rue ; d) mais le facteur décisif, résulte enfin d'une modification de la composition sociale des quartiers du centre ville. La création d'emplois tertiaires dans les banlieues a drainé les couches ascendantes et privé les jeunes de modèles sociaux de référence. L'underclass constitue donc un problème réel et grave.

La paupérisation relative de certains quartiers des villes européennes, la croissance rapide de problèmes sociaux dans ces mêmes quartiers font penser inévitablement à la situation américaine. De nombreux sociologues britanniques se demandent aujourd'hui si la question de l'underclass n'est pas en train de devenir une question européenne.

Jusqu'à présent, les sociologues français partagent un point de vue différent. La ségrégation sociale étant plus faible en Europe, on note une moindre liaison entre l'exclusion spatiale et les facteurs raciaux, ainsi qu'une forte tradition d'intervention de l'État. Cependant, un certain nombre d'entre eux juge que les évolutions en cours peuvent, potentiellement, conduire à des situations similaires.

R. F. Dubet, D. Lapeyronnie, *Les quartiers d'exil*, Seuil, Paris, 1992. — L. Wacquant, « L'hyper-ghetto », in : P. Bourdieu, *La misère du monde*, Seuil, Paris, 1993. — W. J. Wilson, *Les oubliés de l'Amérique*, Montchrestien, Paris, 1995.

Voir : Désaffiliation — Pauvreté — Pauvreté (Nouvelle)

François-Xavier Merrien

Working poor

Ce terme, emprunté de l'anglais, désigne un groupe de personnes actives qui, malgré leur emploi, ne parviennent pas à obtenir un revenu suffisant à les préserver de la pauvreté. Pour mesurer l'ampleur de ce phénomène, il faut tout d'abord déterminer l'indicateur utilisé pour mesurer le bien-être individuel. Si le revenu est considéré en général comme la mesure la plus adéquate du niveau de vie, la consommation peut être également employée à cette fin en partant du principe que des personnes, notamment à la retraite, peuvent parfois disposer d'un revenu inférieur à leur consommation grâce à l'épargne qu'elles ont pu accumuler dans le passé.

La seconde étape de ce processus consiste ensuite à définir le seuil de revenu (ou de consommation) à partir duquel une personne tombe dans le dénuement. De ce point de vue, deux approches peuvent être employées. La première repose sur une définition absolue du seuil de pauvreté. Dans ce cas, on utilise généralement le niveau de revenu à partir duquel une personne peut obtenir une aide sociale. La deuxième approche consiste à définir un seuil relatif de pauvreté en le rapportant par rapport au revenu (ou à la consommation) moyenne ou médiane de la population. Ce concept est fréquemment utilisé par des organisations telles que l'OCDE ou le PNUD pour établir des comparaisons internationales qui partent d'un seuil de pauvreté défini comme étant égal à 50% (ou 2/3) du revenu médian ou moyen.

Finalement, un dernier problème lié aux recherches sur les working poor consiste à décider si l'analyse doit se limiter à l'échelle individuelle ou si l'on s'agit au contraire de placer chaque personne dans le cadre de son ménage. Si la deuxième optique paraît effectivement la plus logique, elle pose en revanche des difficultés qu'une analyse individuelle ne connaît pas. En effet, une comparaison entre des ménages de taille différente oblige les chercheurs à définir une échelle d'équivalence susceptible d'être utilisée pour diviser le revenu d'un ménage comprenant « *k* » personnes et obtenir ainsi un niveau de revenu qui peut

ensuite être comparé avec celui d'un ménage constitué d'une personne seule célibataire. La difficulté provient en l'occurrence du fait qu'on ne peut pas dans ce cas diviser le revenu du ménage par «*k*» personnes car il apparaît effectivement que la vie en commun permet de réaliser des économies d'échelle. Ainsi, l'OCDE a choisi de considérer que chaque personne adulte en plus dans un ménage équivaut à 0,7 personne supplémentaire alors qu'un enfant de plus est l'équivalent de 0,5 personne. En adoptant ce principe, le revenu d'une famille composée de 2 adultes et 2 enfants doit être divisé par 2,7 pour pouvoir être comparé avec le revenu d'un ménage formé d'une seule personne adulte.

En Suisse, un actif occupé sur 13 (soit plus de 250'000 personnes) faisait partie, en 1999, de la population des *working poor* définie à partir du seuil de pauvreté fixé par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). En réalité, 535'000 personnes sont directement touchées par ce phénomène si l'on tient compte des autres membres du ménage et notamment les enfants. Les groupes les plus affectés par ce phénomène sont les femmes, les ressortissants étrangers, les familles monoparentales, les travailleurs peu qualifiés, les indépendants sans employés, les actifs occupés à temps partiel ou ayant des conditions d'emploi flexibles et le personnel des secteurs à bas salaires.

R. Y. Flückiger, Y. Deutsch, J. Silber, « La population des bas salaires et des *working poor* en Suisse », in : *Comprendre la pauvreté, pour mieux la combattre : rapport sur la pauvreté sous l'angle de la statistique*, éd. par R. Fluder, M. Nolde, T. Priester, A. Wagner, OFS, Neuchâtel, 1999, pp. 247-275.

Voix : Conférence suisse des institutions d'action sociale — Flexibilité — Flexibilité du travail — Indépendant (Travail) — Inégalité et discrimination salariales — Migrations (Politique des) — OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) — Pauvreté — Salaire minimum — Travail (Nouvelles formes de)

Yves Flückiger

Inégalités sociales

Les inégalités sociales existent dans toutes les sociétés connues. Même dans les sociétés les plus égalitaires, l'âge et le sexe — critères qui en soi échappent aux possibilités d'influence individuelle — donnent lieu à des interprétations culturelles et à des attributions de rôles, de positions, de parcours spécifiques. Ces interprétations et attributions relèvent non seulement de *différences* (d'identité, d'activités, d'espaces propres), mais aussi d'*inégalités*, en matière de considération sociale, d'autonomie, de pouvoir.

Par inégalités on entend l'accès différencié à des biens sociaux importants. Ce qui est un « bien », dans le sens de cette définition, peut varier entre sociétés et cultures aussi bien qu'entre les sous-ensembles d'une même société ; la centralité d'un tel bien découle des valeurs dominantes et de l'organisation de la société. Les *sociétés industrielles et postindustrielles* sont des sociétés marchandes, d'où la centralité de biens comme le revenu, la propriété, la position professionnelle et la formation.

Les processus réglant l'accès à des situations favorables, voire privilégiées et ceux qui induisent des mouvements descendants ou qui stabilisent des discriminations (cloisonnement social) s'appuient régulièrement sur des éléments faciles à repérer et qui échappent à l'influence des intéressé-e-s : notamment l'origine sociale (statut des parents), l'appartenance ethnique, nationale, régionale, et surtout sexuelle.

Les mécanismes de maintien des inégalités ainsi que les tentatives de les réduire ou au contraire de les accentuer sont multiples, complexes, en partie peu visibles. Le système dans sa totalité paraît difficile à appréhender et encore plus difficile à influencer par le commun des mortels. Le caractère socialement construit et non « naturel » des inégalités est souvent occulté par les expériences quotidiennes, marquées pour beaucoup par un aspect inébranlable. La conscience des inégalités est aussi affaiblie par certaines représentations culturelles, voire des idéologies quand celles-ci fixent l'attention de manière à déthématiser les inégalités et la question de leur légitimité (notamment des visions qui mettent l'accent sur le mérite individuel, expliquent le monde social avant tout par les valeurs et les intentions des acteurs, nient l'existence de phénomènes autres qu'individuels, présentent les inégalités comme « naturelles », ou soulignent la nécessité de privilégier les personnes dotées de capacités rares et indispensables).

Enjeu social fondamental, les inégalités ne donnent pas automatiquement lieu à des contestations ou des conflits de redistribution. Elles sont contestées si elles ne sont pas considérées comme légitimes, d'où

l'intérêt, souvent ressenti par les plus nantis, à diminuer la visibilité sociale de leurs privilèges, voire à leur donner des justifications. S'accordant mal avec des valeurs égalitaires, les inégalités économiques peuvent mettre en question la démocratie politique quand leur légitimité fait défaut à long terme.

La pauvreté s'avère être une situation particulièrement défavorisée dans le cadre des inégalités sociales, mais l'inégalité n'implique pas nécessairement la pauvreté ; celle-ci résulte d'une situation où les forces tendant au maintien, voire à l'augmentation des inégalités l'emportent sur les forces tendant à la redistribution.

R. Y. Lemel, *Stratification et mobilité sociale*, Colin, Paris, 1991. — **R. Levy**, *La structure sociale de la Suisse*, Pro Helvetia, Zurich, 1996. — **R. Levy e. a.**, *Tous égaux ? De la stratification aux représentations*, Seismo, Zurich, 1997.

Voix : Bien-être social — Disqualification sociale — Exclusion — Femmes (Emancipation des) — Immigration — Intégration — Pauvreté — Redistribution des revenus — Revenus (Transfert des)

René Levy

2

Précarité

La notion de précarité comme «pauvreté potentielle» (donc distincte de la pauvreté) inclut l'idée d'instabilité (par exemple du revenu, lorsqu'il est sujet à oscillations imprévisibles) et de fragilité (manque de pouvoir contractuel, par exemple). La précarité est devenue un phénomène important au cours de la transformation sociétale dite «postfordiste» qui s'est mise en place depuis la fin des années 70. Cette transformation est caractérisée par une tendance à l'aggravation de la «déchirure sociale» (polarisation des revenus, dégonflement des couches moyennes, déréglementation des contrats collectifs, segmentation du marché du travail, prolifération de contrats précaires : intérim, à durée déterminée, temps partiel). Dans cette «société en sablier», comme l'a définie Alain Lipietz, la précarité remonte vers ceux qui sont «juste au-dessus du col», ce qui diffuse le sentiment d'être «les prochains à y passer», à basculer du côté des exclus. La notion de précarité renvoie donc, en utilisant la terminologie de Pierre Bourdieu, à la «misère de position» (sentiment d'être attiré vers le bas, dans un mouvement qui nous échappe) plutôt qu'à la «misère de situation» (pauvreté objective).

R. J.-C. Ray, «La précarité, définie et mesurée en tant que pauvreté potentielle», *Cahiers Économiques de Nancy*, Vol. 18, 1987. — **P. Bourdieu**, *La misère du monde*, Seuil, Paris, 1995. — **R. Castel**, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995. — **A. Lipietz**, *La société en sablier, Le partage du travail contre la déchirure sociale*, La Découverte, Paris, 1996.

Voix : Flexibilité du travail — Pauvreté (Nouvelle) — Pauvreté (Seuil de) — Postfordisme — Quart Monde — Travail au noir — Travail féminin — Travail (Nouvelles formes de)

Christian Marazzi

Exclusion

La notion d'«*exclusion*» (par opposition à l'inclusion) est un concept utilisé pour la première fois en France par René Lenoir en 1974, dans un contexte marqué par le développement du chômage et par ce que l'on nomme d'abord «*nouvelle pauvreté*», rendue de plus en plus manifeste par la réapparition dans les rues des grandes villes de miséreux, sans moyens d'existence ni domicile fixe, survivant grâce à la charité publique ou privée.

L'exclusion est un mot pour définir des choses sans nom. Elle nomme une foule de situations toutes différentes en gommant la spécificité de chacune. La notion d'exclusion a une grande force évocatrice et elle connaît une utilisation idéologique importante qui, en même temps qu'elle permet un plus grand ralliement, accroît son imprécision sémantique.

Est exclue la personne qui a vu les liens qui la rattachaient aux autres se rompre et qui a été ainsi rejetée aux marges, là où les êtres perdent toute visibilité, toute nécessité et, quasiment, toute existence. Elle n'est plus, ou plus suffisamment rattachée à aucune des chaînes dont l'enchevêtrement constitue le tissu social et elle devient par là «*inutile au monde*».

Il existe un continuum entre les personnes intégrées, celles qui sont précarisées et celles qui sont « désaffiliées » et finalement exclues. Les chemins qui conduisent à la pauvreté s'expliquent par un processus de déqualification ou de fragilisation de l'intégration dans le marché du travail. Ce processus peut engendrer une précarisation de la situation professionnelle et, finalement, la perte de l'emploi et du revenu et une perte de tout ce qui découle de l'intégration au travail, notamment au niveau des relations sociales.

L'exclusion n'est cependant pas un destin, contre lequel il faudrait lutter, mais le résultat d'une asymétrie sociale dont certains tirent profit au détriment d'autres : en effet, les processus d'exclusion touchent d'abord et prioritairement les couches les plus défavorisées de la société.

L'exclusion ignore l'exploitation et ce concept brise de ce fait le maillon qui, mettant en rapport le bonheur des riches et le malheur des pauvres, maintenait la référence à une balance de justice dans une société conçue comme un équilibre entre groupes sur un territoire. L'exploitation, même non intentionnelle, de certaines personnes suppose bien que d'autres personnes (ou les mêmes, mais à d'autres moments) contournent les exigences de visée d'un bien commun pour ne considérer que leurs intérêts particuliers.

R. C. Gros-Jean, C. Padieu, « Les exclus. Comment sortir de l'approche en « catégories » ? », in : *Revue française des affaires sociales*, No 23, 1995. — R. Lenoir, *Les exclus*, Le Seuil, Paris, 1974. — S. Karsz, *L'exclusion, définir pour en finir*, Dunod, Paris, 2000. — S. Paugam (dir.), *L'exclusion : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris, 1996 — M.-H. Soulet, « L'exclusion : usages et mésusages d'un concept », in : *Revue suisse de sociologie*, vol. 24, No 3, 1998.

Voix : Inégalités sociales — Isolement — Licenciement — Lien social — Paupérisme — Pauvreté — Politique en matière de lutte contre la pauvreté

Jean-Pierre Tabin

Désaffiliation

Dans le cadre des débats sur la pauvreté et l'exclusion, cette notion est proposée par le sociologue Robert Castel pour désigner le « mode particulier de dissociation du lien social », la « rupture du lien sociétal » qu'ont en commun les exclus, les pauvres. « Au bout du processus, la précarité économique est devenue dénuement, la fragilité relationnelle isolement. [...] En schématisant : être dans la zone d'intégration signifie que l'on dispose des garanties d'un travail permanent et que l'on peut mobiliser des supports relationnels solides ; la zone de vulnérabilité associe précarité du travail et fragilité relationnelle ; la zone de désaffiliation conjugue absence de travail et isolement social. »

R.R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995. — M.-H. Soulet (Dir.), *De la non-intégration : essais de définitions théoriques d'un problème social contemporain*, Éditions universitaires, Fribourg, 1994.

Voix : Cohésion sociale — Disqualification sociale — Exclusion — Isolement — Pauvreté — Socialisation

jpf

Cohésion sociale

La notion de cohésion sociale connaît aujourd'hui les honneurs médiatiques avec son pendant négatif qu'est la fracture sociale. Le discours politique comme la vulgate sociologique en ont fait une des notions de base de leur analyse de la crise des sociétés contemporaines, présentant l'une comme le rempart contre l'autre. Face au risque de déchirure sociale qui traverse les sociétés nationales par le bas et face au danger d'éclatement par la mondialisation qui les aspire par le haut, la cohésion sociale est appelée sur l'autel des valeurs fortes de cette fin de siècle.

Cependant cette notion n'est pas en soi nouvelle ; elle a un fort ancrage dans la tradition sociologique. Elle est en effet au cœur du paradigme intégrationniste, constituant la toile de fond de toute la sociologie durkheimienne qui cherchait à comprendre comment la société pouvait tenir comme totalité signifiante. Pour Durkheim, la cohésion d'une société passe par la mise en place d'une morale étayée sur des valeurs collectivement partagées et rationnellement fondées. Mais en parallèle, un tel paradigme présuppose consubstantiellement, d'une part, l'intégration des individus à la société grâce à l'existence de mécanismes

intégrateurs et d'instruments légitimes de contrôle social, d'autre part, l'intégration de la société caractérisée par son unicité et son utilité.

Il faut dès lors se demander quelle est la pertinence d'une telle résurgence, hormis une utilité purement idéologique.

Primo, il est en effet frappant de constater que ce paradigme intégrationniste connaît un renouveau quand le paradigme conflictualiste, reposant sur la domination, l'aliénation et la division de la société en classes, subit un discrédit profond. En ce sens, l'omniprésence de la cohésion sociale dans les propos contemporains participe à occulter la question des inégalités socio-économiques, voire à légitimer ces dernières, en mettant l'accent sur le spectre de la dualisation de la société.

Secundo, la multiplicité des sources normatives, l'illégitimité des instruments de contrôle social, la désintégration des régulations traditionnelles et l'avènement d'un individualisme intransigeant (d'un égoïsme dirait Durkheim), caractéristiques actuelles de nos sociétés, nous contraignent à penser l'intégration à la société sans intégration de la société. En quelque sorte, alors même que la cohésion sociale connaît une remise au goût du jour idéologique, sa pertinence conceptuelle s'estompe puisque le défi contemporain est non pas tant de se demander comment maintenir la cohésion d'une société (une et indivisible comme le pensait Durkheim) pour permettre l'intégration de ses membres, que de comprendre quelles sont les voies de l'affiliation à une société culturellement et normativement plurielle.

R. E. Durkheim, *De la division du travail social*, 9e édition, PUF, Paris, 1973. — E. Durkheim, *L'Éducation morale*, 2e éd., PUF, Paris, 1963. — A. Lipietz, *La société en sablier. Le partage du travail contre la déchirure sociale*, La Découverte, Paris, 1996. — D. Schnapper, *La France de l'intégration. Sociologie de la nation en 1990*, Gallimard, Paris, 1991.

Voix : Désaffiliation — Intégration — Lien social — Pauvreté — Solidarité

Marc-Henry Soulet

3

Pauvreté (Seuil de)

Par ses effets de désignation (nombre et catégories de pauvres), la construction d'un seuil de pauvreté est toujours un enjeu scientifique et politique.

Un seuil de pauvreté peut être défini *directement*, voir « objectivement », en recourant par exemple aux normes de la diététique (sous-nutrition = 1500 calories par jour et par personne ; malnutrition = 2500). Dans ce cas, la pauvreté absolue est, de fait, relative à l'âge, au sexe, au type d'activité et à l'état de santé.

La définition du seuil peut par contre découler d'une *convention*, comme dans le cas de *l'International Standard of Poverty*. Dans ce cas le seuil sera égal à un pourcentage du revenu (40, 50 % du revenu disponible moyen par unité de consommation, calculé en termes de revenu équivalent, en utilisant la technique des échelles d'équivalence qui permettent de tenir compte des économies d'échelles, c'est-à-dire des épargnes proportionnelles à la dimension du ménage).

Un seuil peut fonctionner soit comme *indice numérique*, ce qui permet de dénombrer les pauvres et de les classer par typologie, soit comme *indice volumétrique*, ce qui donne la mesure de l'*intensité* de la pauvreté en tenant compte de la distribution des pauvres au-dessous du seuil (10 % des pauvres situés à 1% au-dessous du seuil, etc.).

R. M. Rossi, E. Sartoris, *Ripensare la solidarietà, Mutamenti economici, crisi della sicurezza sociale e modelli di riforma*, IRE, A. Dadò Editore, Locarno, 1995. — S. Milano, *La pauvreté dans les pays riches. Du constat à l'analyse*, Nathan, Paris, 1992.

Voix : Inégalités sociales — Minima Sociaux — Normes CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale) — Pauvreté

Christian Marazzi

Minimum d'existence (Droit au)

On reconnaît généralement qu'il existe un droit non écrit au minimum d'existence en Suisse. La jurisprudence du Tribunal fédéral l'a confirmé dans un arrêt de 1995. Elle a considéré que la satisfaction

de besoins élémentaires de la personne humaine, tels que se nourrir, se vêtir, et disposer d'un abri, représentait la condition même de l'existence humaine et du développement de la personne, et que cette satisfaction constituait ainsi un élément indispensable d'un état de droit démocratique. La nouvelle Constitution prévoit une sorte de minimum vital (art. 12).

Pour la mise en œuvre de ce principe général, les modalités pratiques sont laissées à l'initiative des cantons et des communes. De récentes tentatives d'unifier le droit au niveau fédéral ont rencontré une forte résistance dans les cantons. Le débat reste cependant ouvert et la situation peut évoluer rapidement en fonction de l'ampleur des besoins et du nombre des personnes concernées.

R. R. Leu, S. Burri, T. Priester, *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, Haupt, Berne, 1997. — P. Farago, *Prévenir et combattre la pauvreté. Forces et limites des mesures prises par l'État* OFAS, Berne, 1995.

Voir : Aide sociale — Minima sociaux — Minimum vital — Normes CSIAS — Pauvreté (Seuil de)

jpf

Minima sociaux

En Suisse, il n'y a pas de montant minimum d'existence officiel. On trouve par contre différentes limites de revenus, définies de manière conventionnelle et politique, qui constituent des minima vitaux ou sociaux de nature et de portée différentes. Chacun se réfère à un cadre légal différent et définit un cercle d'ayants droit particulier. Ces minima sont des seuils *d'intervention sociale*, et constituent deux ensembles.

a) Minima visant à *compléter ou suppléer un revenu insuffisant* par un versement en espèces, présents notamment dans : les prestations complémentaires à l'AVS/AI, les législations cantonales ou communales régissant les régimes d'aide sociale et de revenus minimums, les recommandations en matière d'aide sociale de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), les normes d'assistance aux requérants d'asiles et personnes admises provisoirement, les dispositions cantonales régissant l'octroi de bourses d'études ou d'apprentissage.

b) Minima visant à *ne pas entamer le revenu considéré comme minimum vital* et/ou à libérer les personnes ou ménages concernés de certaines charges fixes, notamment : le «*salaires insaisissables*» (minimum vital) de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, les limites de revenus d'exemption d'impôts, donnant droit aux subsides de la LAMal (la loi sur l'assurance-maladie) ou à l'octroi de logements à loyer subventionné.

Le droit des personnes est fondamentalement catégorisé, du fait que chaque norme cible son propre groupe de bénéficiaires ou d'ayants droit en fonction de critères particuliers : le *statut légal*, l'*âge* et surtout *les causes de l'impécuniosité* (vieillesse, endettement, invalidité, asile, chômage non indemnisé, sous-rémunération).

D'un point de vue conceptuel, les minima vitaux des législations fédérales, cantonales ou communales recouvrent une définition et des objectifs communs : il s'agit pour chacun d'eux de *garantir le pouvoir d'achat minimum absolument nécessaire à la satisfaction des besoins essentiels pour préserver un mode de vie respectant la dignité humaine*. Ce pouvoir d'achat minimum est considéré comme incompressible. En ce sens, le *minimum vital social* pose une limite en dessous de laquelle on considère qu'il y a exclusion des modes de vie minimaux acceptables, tant par rapport à des ressources matérielles que par rapport à des ressources culturelles et sociales.

À l'heure actuelle, il n'existe aucune coordination entre les minima sociaux : la multiplicité et les différences des barèmes appliqués impliquent *de facto* de grandes différences de traitement, notamment en termes d'écart entre les niveaux de vie garantis, qui sont parfois très importants (par ex. entre les PC AVS/AI et le minimum vital des requérant-e-s d'asile). Ces différences et les discriminations qui en découlent sont essentiellement dues à une absence de considération du minimum vital en tant qu'objet de politique sociale en soi, qui serait transversal aux dispositions de sécurité sociale.

R. H. Gropetti, C. Regamey, *Minimum pour vivre, Etude de diverses normes*, Association des Centres sociaux protestants, Ed. La Passerelle, Lausanne, 1999.

Voir : Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) — Minimum vital — Normes CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale) — Pauvreté (Seuil de)

Caroline Regamey

Aide sociale

Au début de ce siècle, l'assistance aux pauvres (ou assistance publique) était généralement considérée comme un mal nécessaire, sa connotation négative étant particulièrement affirmée. Pour tenter de dépasser cette image, on parle aujourd'hui d'*aide sociale*, voire d'assistance sociale, même si cette terminologie ne s'est pas encore imposée partout.

Ce secteur de la politique sociale relève de la compétence des cantons dans son application, mais est régi par des lois fédérales. L'article 48 de la Constitution fédérale indique que : « Les personnes dans le besoin sont assistées par le canton dans lequel elles séjournent. Les frais d'assistance sont à la charge du canton de domicile ». La loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin définit aussi ce qu'elle entend par *personnes dans le besoin* : une personne est dans le besoin lorsqu'elle ne peut subvenir d'une manière suffisante ou à temps par ses propres moyens à son entretien et à celui des membres de sa famille qui partagent son domicile. La mise en œuvre de ces règles est très différente selon les cantons, voire les communes. Elle est fondée sur trois principes :

a) *le principe de subsidiarité* : l'aide sociale est une prestation d'urgence attribuée aux personnes qui ne sont plus en mesure de bénéficier d'autres formes de soutien, en particulier de la famille, du secteur privé ou des assurances sociales. Elle assume donc une fonction de subsidiarité. Elle se présente comme le dernier filet du système d'assurances sociales ; cela signifie que lorsque l'ensemble des prestations de ces assurances se révèle insuffisant pour libérer de la pauvreté, voire de la misère, il reste une dernière ressource à exploiter : l'aide sociale.

b) *Le principe d'individualisation du besoin* : l'aide sociale est consentie aux personnes nécessiteuses, quelles que soient les raisons qui les ont conduites dans cet état de besoin. L'aide est individualisée selon la situation personnelle du demandeur. Elle repose sur le principe de la preuve de l'indigence, c'est-à-dire sur la constatation d'un état d'incapacité de disposer du minimum vital en raison d'un niveau de ressources net insuffisant.

c) *Le principe de contrôle* : l'aide sociale est octroyée aux individus sous certaines conditions et dans le cadre de l'imposition de règles de comportement.

En règle générale, les cantons délèguent aux communes l'organisation de l'aide sociale, ce qui induit une grande diversité des modèles de mise en œuvre. Il existe cependant un organe central, la Conférence suisse des institutions d'assistance publique (CSIAP) qui établit des normes de l'aide sociale, des recommandations et des lignes directrices quant au principe de la garantie du minimum vital. Bien que tous les cantons soient membres de cette conférence, certains d'entre eux font preuve d'indépendance en adaptant les montants proposés aux conditions locales : ils sont parfois plus généreux ou plus restrictifs.

Le financement de l'aide sociale est effectué par le biais des impôts et des finances publiques et non pas par un pourcentage prélevé sur les salaires ou par des cotisations.

Actuellement, l'aide sociale connaît une importante mutation, en particulier en raison du nombre de plus en plus important de personnes qui sont contraintes à y faire recours.

R. F. Wolffers, *Fondements du droit de l'aide sociale*, Haupt, Berne, 1996. — *Aspects de la sécurité sociale (ASS)*, Revue de la Fédération suisse des employés d'assurances sociales, No 3, 1997 (important dossier contenant de nombreuses indications techniques).

Voir : Don — Minima sociaux — Minimum d'existence (Droit au) — Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) — Revenu minimum d'insertion (RMI) — Revenu minimum de réinsertion (RMR) — Sécurité sociale (Architecture de la)

Jpf

Politiques en matière de lutte contre la pauvreté

Parmi les mesures étatiques de lutte contre la pauvreté, il faut bien évidemment citer la plupart des régimes constituant le système de sécurité sociale actuel en Suisse. Parmi les plus importants, l'AVS, l'AI,

les PC, la LACI au niveau fédéral, l'aide sociale au niveau cantonal sont tous appelés à se substituer (ou compléter le cas échéant) à un revenu provenant d'une activité lucrative, à défaut duquel les personnes concernées risquent de se retrouver dans une situation de pauvreté ou de précarité. La LAMal à son tour est appelée à combler des dépenses extraordinaires, le plus souvent imprévisibles, qui, dans certaines situations, pourraient mettre en danger l'équilibre budgétaire du ménage en cas de maladie ou d'accident. Dans ce contexte, on distingue entre le principe de « causalité » qui prévaut dans le domaine des assurances sociales, et le principe de « finalité » qui régit l'aide sociale, celle-ci intervenant quelle que soit la cause de la pauvreté. Même s'il répond à une grande partie des besoins, le système helvétique de sécurité sociale est aujourd'hui critiqué pour son manque de systématique et de transparence et son inadéquation par rapport aux récents changements sociaux et économiques, s'orientant encore et toujours au modèle familial et professionnel traditionnel. L'aide sociale en particulier est également critiquée pour contenir certains aspects qualifiés « d'archaïques », tels la remboursabilité ou l'obligation d'entretien en vertu du droit de la famille. Sous l'effet de la crise économique des années nonante et de l'apparition de nouvelles formes de pauvreté, les instruments financiers de lutte contre la pauvreté, dans le cadre de l'aide sociale notamment, ont été complétés ces dernières années par de nouvelles dispositions dans la plupart des cantons. La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) de son côté a procédé en 1998 à une révision des normes d'aide sociale et y a introduit un nouveau chapitre concernant les « mesures favorisant l'intégration sociale et l'insertion professionnelle ». Dans ce cadre, les nouvelles dispositions cantonales (ou communales) d'aide sociale introduisent dans la plupart des cas les notions de « contre-prestation » et/ou de « contrat ». Ces notions sont cependant loin de faire l'unanimité, et dans le débat les concernant, deux conceptions opposées s'affrontent. L'une prône « l'activité compensatoire », à savoir l'exigence faite au bénéficiaire par les pouvoirs publics de fournir une contrepartie pour l'aide financière qu'il reçoit, afin que celle-ci « ne soit pas prétexte à l'oisiveté ». Par conséquent, dans cette conception, l'usager peut être « assujéti » à une mesure d'insertion le cas échéant. L'autre conception postule le droit du bénéficiaire, en sus de l'aide financière, à des mesures de (ré-) insertion sociale et/ou professionnelle correspondant à sa situation individuelle, sans qu'une contrainte soit exercée sur l'allocataire de participer à une telle mesure. Ceci avec le but de lutter contre l'exclusion et de permettre au bénéficiaire de se libérer le plus rapidement possible de la dépendance financière. Par ailleurs, on parle également de plus en plus de « systèmes d'incitation » à la participation à des mesures d'insertion en octroyant au bénéficiaire un supplément financier. Cette conception est également combattue par d'autres qui la qualifient « d'aide sociale au mérite ». D'autres la refusent l'estimant superflue ; le bénéficiaire, sous menace de réduction des prestations financières le cas échéant, étant de toute manière obligé de tout entreprendre pour retrouver son autonomie financière. Les nouveaux régimes cantonaux d'aide sociale ne relèvent cependant que rarement de manière « pure » de l'une ou de l'autre de ces conceptions, mais constituent souvent un savant dosage entre elles.

R. P. Farago, « Prévenir et combattre la pauvreté. Forces et limites des mesures prises par l'État », in : *Sécurité sociale*, No 3, OFAS, Berne, 1995. — **U. Tecklenburg**, « Les nouveaux modèles cantonaux d'aide sociale », in : *Sécurité sociale*, No 1, 1997. — OCDE, *Combattre l'exclusion. L'aide sociale au Canada et en Suisse*, Paris, 1999. — **U. Tecklenburg**, *Rapport sur les évaluations des mesures d'insertion professionnelle ou sociale en faveur des chômeurs en fin de droit ou des bénéficiaires de l'aide sociale*, CSIAS, Berne, 2000.

Voir : Action sociale — Pauvreté — Mesures d'insertion — Norme CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale) — Revenu minimum d'insertion (RMI) — Revenu minimum de réinsertion (RMR) — Sécurité sociale

Ueli Tecklenburg

Prestations complémentaires (PC)

Objectif

Le régime des prestations complémentaires (PC) a été introduit par la loi fédérale du 19 mars 1995 (LPC), entrée en vigueur le 1er janvier 1996. Conformément au Message y relatif du Conseil fédéral, l'objectif poursuivi est d'assurer un minimum vital à cette partie de la population qui en est réduite, ou peu s'en faut, aux prestations de l'AVS et de l'AI.

Nature des PC

Les PC sont de véritables prestations d'assurance, qui créent en faveur de leurs bénéficiaires un droit bien défini, susceptible de recours et indépendant des conditions spécifiques attachées à l'octroi de prestations d'assistance (telles que délais d'attente, subordination aux aliments de proches, restitution si retour à meilleure fortune, etc.). Elles sont formées de deux composantes, à savoir :

- a) la prestation complémentaire annuelle, versée mensuellement ;
- b) le remboursement des frais de maladie et d'invalidité.

Ayants droit

Le cercle des bénéficiaires de PC s'étend aux personnes qui :

- ont un droit propre à une rente de l'AVS (même en cas d'anticipation du droit à la rente), à une rente entière ou à une demi-rente de l'AI, à une allocation pour impotent de l'AI, ou touchent une indemnité journalière de l'AI pendant six mois au moins ;
- ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse ;
- sont de nationalité suisse ou, si elles sont étrangères, ont habité en Suisse de manière ininterrompue durant 15 ans (cinq ans pour les réfugiés et les apatrides).

Les personnes qui n'ont pas droit à une rente de l'AVS/AI, ou n'ont droit qu'à une rente de faible montant de l'AVS/AI, peuvent, en vertu d'une convention de sécurité sociale, prétendre à des PC après 10 ans déjà dans le cas d'une rente de vieillesse, voire de 5 ans dans le cas d'une rente d'invalidité, d'une rente de survivant ou d'une rente de vieillesse venant se substituer à une rente de survivant ou d'invalidité.

Calcul de la PC annuelle

Le montant de la PC annuelle correspond à la part des dépenses reconnues qui excède les revenus déterminants. Si les revenus déterminants (rentes AVS/AI, caisse de retraite, revenu du travail, revenu du capital, parts de fortune ou de revenu dessaisies, etc.) sont inférieurs à l'addition des montants destinés à la couverture des besoins vitaux et des autres dépenses reconnues par la loi (frais de loyer p. ex.), une PC peut être versée à concurrence du solde à combler.

Pour les personnes qui vivent en permanence ou pour une longue période dans un home ou dans un hôpital (pensionnaires), les dépenses reconnues spécifiques à cette catégorie de bénéficiaires sont la taxe journalière d'une part, le montant pour dépenses personnelles d'autre part.

Frais de maladie et d'invalidité

Si elles vivent à domicile, les personnes au bénéfice d'une PC annuelle peuvent obtenir, en sus, le remboursement des frais de maladie et d'invalidité reconnus et dûment établis de l'année civile en cours jusqu'à concurrence de 25 000 francs pour les personnes seules et de 50 000 francs pour les couples. Pour les pensionnaires, un montant de 6000 francs peut être versé en plus de la PC annuelle. Enfin, un remboursement est également susceptible d'entrer en ligne de compte lorsqu'aucune PC annuelle n'est versée.

Financement

La LPC est une loi de subventionnement, en ce sens que la Confédération restitue aux cantons qui ont légiféré en la matière et octroient des PC (c'est le cas de tous les cantons) une partie de leurs dépenses correspondantes. Ainsi, les cantons à forte capacité financière reçoivent l'équivalent de 10% de leurs dépenses. Les cantons à capacité financière moyenne se voient rembourser, selon une échelle mobile, de 11 à 34% de leurs dépenses, et les cantons à faible capacité financière, 35% de leurs dépenses. Pour la couverture du solde (soit 65 à 90%), les cantons doivent recourir à leurs propres sources de financement (soit aux impôts). Ils peuvent aussi faire participer les communes.

Organes d'exécution des PC

Ce sont les caisses cantonales de compensation, à l'exception de Genève, Bâle-Ville et Zurich.

R. E. Carigiet, *Ergänzungsleistungen zur AHWIV*, Schultess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1995. — A. Rumo-Jungo, *Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Sozialversicherungsrecht*, Schultess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1994. — P. Gilliand (Éd.), *Pauvretés et sécurité sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 1990.

Voir : Assurance-invalidité (AI) — Assurance-maladie (AM) — Assurance-vieillesse et survivants (AVS)
— Soins et aide à domicile — Home/Établissement médico-social (EMS)

François Huber