

DES PAUVRES AUX LIEUX DE PAUVRETÉ EN FRANCE

MODES DE CLASSIFICATION ET TYPES DE LOCALISATION

Paradoxe de l'époque contemporaine : la pauvreté n'est pas le fait des seuls pays en développement. Elle est également présente dans les pays riches, en France même, nation qui hérite pourtant d'un long passé d'assistance, puis d'un renforcement de la sécurité et de l'assurance à destination de tous les ménages à partir de la mise en place de l'État-providence. Sans doute a-t-on observé un lent mouvement de réduction de la pauvreté après 1945, mais il s'est infléchi au début des années quatre-vingt et l'on assiste à une stabilité relative de la situation depuis cette époque.

En France, les plus démunis restent une des préoccupations majeures des élus, à côté des problèmes concernant les jeunes et l'insécurité. Dans les discours, la pauvreté renvoie tantôt à des références économiques abstraites, tantôt à des affects, mélange de suspicion et

de compassion. À côté d'idéologies partisans qui ont tendance à l'instrumentaliser et en faire un argument politique, il existe des métaphysiques variées de la pauvreté, susceptibles d'alimenter le prophétisme de manière irrationnelle pendant les périodes troublées et de servir de légitimation aux individus en révolte contre leur propre société. De la rigueur scientifique des analyses macro-économiques aux exaltations chargées de préjugés, le pas est vite franchi...

Par ailleurs, il est difficile d'avoir une vision claire et synthétique de la pauvreté parce que celle-ci est multiforme, parce qu'elle est relative à un contexte socio-économique donné et que sa visualisation dépend de l'échelle d'observation. Précisément, le glissement des politiques de la question sociale à la question spatiale, opéré notamment depuis la mise en place des mesures en faveur des quartiers sensibles au début des années 1980, incite à délimiter des territoires où se concentreraient les plus démunis : grands ensembles, secteurs en voie de désindustrialisation, quartiers repérés par l'importance de l'action sociale par exemple. Mais peut-être a-t-on extrapolé un peu vite.

Dans l'état actuel des choses, est-il réellement possible de cerner des processus d'ordre économique, social ou politique qui conduisent à une localisation précise des pauvres dans la ville ? N'assiste-t-on pas, au contraire, à leur diffusion géographique dans l'espace urbain ? Au-delà, les politiques d'action préférentielle doivent-elles être étroitement spatialisées ? Autrement dit, existe-t-il un territoire pertinent pour des initiatives opérationnelles en faveur des pauvres ? En amont, il s'agit d'améliorer notre connaissance du monde de la pauvreté pour mieux agir. Quels sont donc les profils des pauvres en ce début de siècle ? Comment se définissent-ils ? Et d'abord, quels sont les indicateurs et les critères de classement les plus significatifs aujourd'hui ?

De multiples indicateurs de pauvreté

Il n'est pas simple de classer les pauvres étant donné le caractère plus ou moins extensible de la pauvreté et



Manifestation de chômeurs pour la prime de Noël.
© V. Macon/REA

l'imperfection récurrente des approches statistiques dans ce domaine. Quoique de façon sommaire, les trois principaux indicateurs de pauvreté qui sont utilisés en France donnent des éléments essentiels pour esquisser une typologie des pauvres.

Le premier indicateur est l'indicateur monétaire ; il tient compte des ressources financières perçues et il est apprécié par l'enquête INSEE dénommée « Revenus fiscaux ». De la sorte, on considérait en 1996, date des dernières exploitations sur ce sujet, que les ménages qui disposaient de moins de 50 % de la « médiane » des revenus, soit 560 euros (3670 francs) par mois pour une personne seule (représentant une « unité de consommation »), étaient pauvres. Selon cette définition, le total des ménages concernés se situait en 1996 entre 1,7 et 1,8 million, soit 4,5 à 5,5 millions d'individus si l'on ajoute les personnes à charge, les moins de 25 ans représentant 40 % des personnes vivant dans ce type de ménage pauvre.

Le second indicateur est un indicateur économique. Calculé également par l'INSEE à partir de l'enquête permanente « Conditions de vie », il prend en compte plusieurs dimensions de la vie courante comme l'équipement du ménage, le confort du logement ou l'endettement. Pour simplifier, les vingt-huit



Assistante sociale à la cité des 4000. La Courmeuve
© M. Nascimento/REA

indicateurs élémentaires de conditions de vie qui sont retenus ont été regroupés en quatre grands domaines : difficultés budgétaires, restrictions de consommation, retard de paiement et conditions de logement. On calcule ainsi pour chaque ménage une échelle globale de difficultés. En 1999, l'INSEE identifiait 12,6 % de ménages confrontés à un cumul de huit difficultés ou plus, et 16 % de ménages s'il retenait le seuil des sept difficultés (Documentation française, 2001).

Le troisième indicateur est un indicateur « administratif » à caractère social puisqu'il se rapporte au nombre de bénéficiaires des minima sociaux. Ces minima, créés progressivement depuis la seconde guerre mondiale, relèvent de la solidarité nationale. Assurant un plancher de ressources aux ménages, ils

sont aujourd'hui au nombre de huit. Mais il s'agit de prestations différentielles dont le montant effectivement versé équivaut à la différence entre les ressources de la personne et le minimum social considéré. On distingue ainsi le minimum invalidité (dit aussi « allocation supplémentaire d'invalidité »), le minimum vieillesse (allocation supplémentaire de vieillesse), l'allocation d'adulte handicapé (AAH), l'allocation d'assurance veuvage, l'allocation parent isolé (API), l'allocation d'insertion (AI), l'allocation de solidarité spécifique (ASS) qui dépend du volet solidarité des indemnités du chômage, et enfin le revenu minimum d'insertion (RMI) apparu fin 1988. Ces minima permettent aux bénéficiaires d'atteindre un seuil minimal de ressources. En 2000, celui-ci était de l'ordre de 3600 francs par mois pour le minimum vieillesse comme pour l'allocation d'adulte handicapé, et de 2550 francs pour un individu isolé percevant le RMI.

En décembre 2000, on comptait 3,4 millions de bénéficiaires de l'un au moins de ces minima, ce qui représente environ six millions d'individus vivant de ces prestations si l'on tient compte des personnes à charge (conjoint, enfants ou autres personnes dépendantes). En métropole, on dénombrait en juin 2000, un million d'allocataires du RMI, 450 000 allocataires de l'ASS et 29 400 individus percevant l'allocation d'insertion. Après avoir connu une progression globalement forte jusqu'en 1997, le nombre de ces bénéficiaires s'est stabilisé, puis a diminué en 2000 de 3 %, avant de connaître à nouveau une évolution positive.

Le nombre de bénéficiaires du RMI qui était voisin de 940 000 en juin 2001, a baissé pour la première fois pendant l'année 2000 (baisse de 5,3 %). Il est vrai que de 1997 à 2000, le produit intérieur brut de la France a fortement progressé (en moyenne de 3,1 % par an pendant ces trois années), après une longue période de faible croissance. La situation en 2002 s'avère nettement moins favorable et il est probable que le nombre des bénéficiaires va à nouveau augmenter.

Les minima sociaux en France

La mesure de la pauvreté est très influencée par la législation sociale. Les jeunes de moins de 25 ans qui n'ont pas droit au RMI, mais qui seraient susceptibles de l'obtenir au regard de leurs conditions matérielles, ne sont pas comptés dans la définition de la « pauvreté administrative ». De même, les individus qui ne recourent pas à ce type de prestations par manque d'information, par absence de démarche ou par refus d'assistance ne sont pas comptabilisés ici.

Pour la mesure, la difficulté de l'exercice tient aussi au fait que les indicateurs se recoupent souvent : pour être bénéficiaire d'un minimum social, il faut avoir un revenu inférieur à un seuil donné par l'indicateur

monétaire. Ce dernier dénombre des effectifs à partir d'une échelle dont les degrés peuvent varier selon les choix politiques et sociaux : on retiendra par exemple comme « pauvres » tantôt ceux qui ont moins de 40 %, tantôt ceux qui ont moins de 50 % ou de 60 % du niveau de vie médian. Il va de soi que toute analyse est extrêmement sensible au seuil retenu : si l'on adopte le seuil des 40 % de la médiane, le taux de pauvreté est voisin de 3 % en 1996 ; si l'on retient celui des 50 %, on arrive à 7,3 % et si l'on s'en tient au 60 %, on obtient un taux de pauvreté de 13,4 % (Enquête « Revenus fiscaux » 1996, INSEE/DGI).

D'autres approches impliquant différents types de seuils peuvent également être utilisées : certaines enquêtes privilégient ainsi le revenu moyen, et non le revenu médian. Par ailleurs, celles-ci ne pondèrent pas toujours de la même façon les membres d'un ménage : pour le couple ou les enfants, le statisticien dispose de plusieurs échelles d'équivalence et son choix peut entraîner de fortes différences d'évaluation. En règle



Aide à la recherche d'emploi
© M. Nascimento/REA

générale, un couple compte pour 1,5 unité de consommation, un couple avec un enfant pour 1,8 unité de consommation, mais ce n'a pas été toujours le cas. La part des enfants a été récemment minorée puisque chacun d'entre eux comptait auparavant pour 0,5 unité de consommation.

D'autres données sont particulièrement intéressantes même si elles ne concernent ni les personnes âgées de plus de 65 ans, ni les allocataires du régime agricole : ce sont celles qui sont fournies par la Caisse nationale des Allocations familiales (CNAF). Pour les allocataires à bas revenu, celle-ci propose une approche large des ressources qui complète la source fiscale et qui est plus proche du revenu réellement disponible. Elle intègre en effet des éléments non imposables, tels les allocations familiales, divers minima sociaux et les aides au logement. Au total, 2 700 000 allocataires des caisses disposaient en juin 2000 d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté, ce qui représentait 6 150 000 personnes en tenant compte des individus à charge.

Il existe enfin des sources indirectes issues des associations caritatives qui ont pour vocation d'être au service des pauvres, ou qui se sont mises à leur service par intérêt ou par la force des choses. Mais celles-ci utilisent souvent des définitions spécifiques de la pauvreté qui s'adaptent à leur mode d'intervention ; et comme ces associations sont en concurrence pour le partage des crédits publics ou privés qui financent leur action, elles peuvent avoir tendance à majorer les chiffres dans les domaines qui sont les leurs : Secours Populaire, Secours catholique, Croix Rouge, Armée du Salut, Compagnons d'Emmaüs, ATD Quart-Monde, Restaurant du Cœur, etc. Pour ATD Quart-Monde par exemple, la pauvreté recoupe en priorité les familles nombreuses principalement françaises souvent issues de logements précaires : habitat insalubre, bidonville, cité d'urgence, cité de transit ou cité promotionnelle. Les Restos du Cœur et les Compagnons d'Emmaüs sont plus attentifs aux célibataires et aux cas isolés. D'autres associations insistent davantage sur la pauvreté des étrangers, en particulier celles qui travaillent auprès des demandeurs d'asile. Cependant, la plupart tiennent compte des ressources monétaires déclarées pour ajuster leur intervention.

Pour finir, d'autres sources qualitatives et souvent confidentielles, issues par exemple de monographies de patients fréquentant le centre parisien de la « Mission France » de l'organisation Médecins du Monde donnent des éclairages complémentaires sur les personnes démunies, mais elles ne prétendent pas à l'exhaustivité (Caussat L., 1996). Les données issues des dossiers médicaux (sexe, âge, nationalité, type de domicile, situation familiale, activité professionnelle, ressources, couverture sociale, statut pour les étrangers, etc.) permettent d'apprécier aussi bien les conditions de vie des individus concernés que leur état de santé.

Une classification des pauvres en évolution

Finalement, par approches successives et croisement des données, on peut avoir une représentation assez significative de la pauvreté en l'an 2000. Le niveau de ressources étant mis à part, l'âge, la situation familiale, la position par rapport au travail, la nationalité étrangère (hors Union européenne) déterminent les probabilités d'appartenir à un ménage pauvre.

Alors que l'on retenait quatre groupes bien circonscrits dans les années 1960 (les retraités âgés de plus de 60 ans, les inactifs de moins de 60 ans, les agriculteurs et les étudiants), les choses se sont largement complexifiées. Aujourd'hui, toutes les étapes du cycle de vie sont représentées dans la population pauvre et celle-ci comprend davantage d'actifs que d'inactifs, les chômeurs à la recherche d'un emploi étant, il est vrai, comptés comme actifs.

Globalement, la pauvreté contemporaine se

Allocation	Année de création	Organisme gestionnaire	Montant au 31 déc. 2001 (en euros)
Minimum vieillesse (personne isolée)	1941, 1956	Régimes de retraite de base	557,17 (soit 3655 francs)
Minimum invalidité	1930	Régimes d'assurance maladie	557,17
Allocation adulte handicapé	1975	Organismes débiteurs des prestations familiales	557,17
Allocation parent isolé(avec un enfant)	1976	Organismes débiteurs des prestations familiales	669,71 (soit 4393 francs)
Allocation d'assurance veuvage	1980	Caisse nationale d'assurance vieillesse	492,41 (soit 3230 francs)
Allocation d'insertion	1979	ASSEDIC	276,81 (soit 2769 francs)
Allocation de solidarité spécifique	1984	ASSEDIC	392,94 (soit 2577 francs)
Revenu minimum d'insertion (personne isolée)	1989	Organismes débiteurs des prestations familiales	397,69 (soit 2610 francs)

concentre sur trois groupes principaux : les salariés sans emploi stable, les chômeurs et les inactifs. Au sein des inactifs, le risque de pauvreté a beaucoup baissé chez les ménages retraités, compte tenu de l'augmentation substantielle de leur niveau de vie moyen, même si la génération des plus de 85 ans reste encore défavorisée. Alors qu'en 1970, 30 % des personnes âgées de 65 ans et plus étaient classées sous le seuil de pauvreté monétaire, elles ne sont plus que 4,8 % dans cette situation en 1996. Paradoxalement, les retraités apparaissent désormais moins pauvres que les salariés : ils ont bénéficié, plus que les générations précédentes, de carrières complètes et de droits à la retraite élevés. À l'inverse, les jeunes de 1996 sont plus souvent pauvres que ceux de 1970. Alors qu'aujourd'hui le taux de pauvreté diminue avec



Dépistage de la tuberculose au centre de la Mîe de pain
© M. Nascimento/REA

l'âge, il suivait le mouvement inverse dans les années 1960. Quant au taux de pauvreté des femmes inactives de moins de 60 ans, il reste très élevé puisqu'il se situe autour de 40 %. La majorité des femmes concernées vivent sans conjoint ou compagnon. Précisément, les études de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale soulignent le rôle majeur de la situation familiale. En 1999, le quart des familles monoparentales faisait partie des ménages les plus pauvres, contre 18 % des couples avec plus de deux enfants, et 16 % des personnes seules (Documentation Française, 2000). Un ménage sur quatre dont un des membres a connu un divorce ou un problème professionnel important connaît des difficultés réelles en matière de conditions de vie, contre 12 % des ménages n'ayant pas connu ces événements dans une période récente. 18 % des ménages dont un membre a connu un grave problème de santé sont pauvres, contre 12 % des autres ménages en 1999.

Au sein des trois groupes désignés plus haut, deux catégories peu visibles sont en forte progression puisqu'elles représentent près de la moitié des ménages pauvres en 2001 alors qu'elles n'en représentaient qu'un tiers (33 %) en 1984 : il s'agit d'une part des jeunes adultes en période d'insertion, d'autre part des adultes plus âgés qui sont comptés comme actifs, mais qui alternent entre emploi et chômage. Ces derniers sont concernés par des contrats temporaires de courte durée, par le travail en interim ou par des petits « boulots » souvent associés au marché parallèle, à l'image des *working poor* américains. En 1996, l'INSEE en dénombrait 1,3 million (dont 60 % d'hommes), soit 6 % de l'ensemble des actifs. Près du tiers d'entre eux sont des étrangers.

Cette notion de *working poor* apparaît plus que jamais nécessaire pour décrire les actifs laissés pour compte dans le nouveau marché du travail. On assiste en effet depuis quelques années à la constitution d'une sorte de « halo » autour du chômage avec des

« allers et retours » répétés dans la précarité. L'observation montre que beaucoup de ces travailleurs pauvres ont de faibles revenus. S'ils sont pauvres, c'est d'abord parce qu'ils conjuguent certaines de leurs caractéristiques individuelles avec les spécificités du ménage auquel ils se rattachent (notamment la grande taille et le nombre important de personnes à charge). En somme, l'emploi reste la meilleure garantie contre la pauvreté, mais il ne conduit pas obligatoirement à sortir de celle-ci. Ces travailleurs pauvres se situent en contrepoint des individus qui se maintiennent dans leur état de non travail du fait des « trappes à pauvreté », dénommées ainsi parce que le revenu qu'ils pourraient espérer en travaillant serait presque équivalent à la somme des ressources procurées par les diverses allocations dont ils bénéficient. Phénomène bien connu par ailleurs en Allemagne et dans les pays de l'Europe du Nord...



Opératin «coiffure et maquillage» pour femmes au chômage
© M. Nascimento/REA

Il existe aussi une figure de la pauvreté difficilement classable parce qu'elle correspond à un dégradé de situations par rapport à l'emploi, à la famille et au logement, c'est celle de l'individu sans domicile, notion plus large que celle de « sans abri » parce qu'elle inclut les personnes qui vont d'un hébergement à un autre sans jamais faire l'expérience de la rue. En se référant à une semaine du mois de janvier 2001, l'INSEE a montré que 86 500 personnes étaient concernées en métropole par cette forme extrême de précarité. Celles-ci ont été dénombrées à partir de leur fréquentation au moins une fois dans la semaine soit d'un service d'hébergement d'urgence, soit d'une distribution de repas chaud. Pendant cette semaine, 63 500 adultes étaient privés d'un domicile propre et 16 000 enfants de moins de 18 ans les accompagnaient. Enfin, 6500 étaient logées dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), un centre de transit ou un centre provisoire d'hébergement (CPH).

Ces individus privés de logement composent une population plutôt masculine et jeune. Les deux tiers d'entre eux sont des hommes. 36 % sont âgés de 18 à 29 ans (contre 23 % pour la moyenne française) et 29 % sont des étrangers. Contrairement à ce que l'on croit souvent, près du tiers exercent effectivement une activité, tandis que 43 % se déclarent au chômage, les autres ne cherchant pas d'emploi. Globalement, la moitié d'entre eux avaient des ressources inférieures à 380 euros (2500 francs environ) par mois en 2001.

Enfin, les étrangers qui ne sont pas issus de l'Union européenne sont, proportionnellement, plus souvent pauvres que les Français, notamment les demandeurs d'asile et les déboutés dont la situation s'est aggravée depuis quelques années : ces derniers cumulent précarité de statut, précarité économique et précarité de gestion puisque les pratiques administratives qui les concernent ne cessent de se modifier.

Au total, on comptait en France 4 310 000 immigrés en 1999, soit 7,4% de la population métropolitaine. Parmi ces immigrés, 2 750 000 sont étrangers, les autres ayant acquis la nationalité française. Il convient de mettre à part les 500 000 étrangers non immigrés qui sont en majorité des jeunes mineurs nés en France de parents étrangers. Si 7,3 % de l'ensemble des ménages vivent sous le seuil de pauvreté (moitié du revenu médian) en France, ce taux atteint 9 % pour les ménages dont le chef est français par acquisition et 25 % pour les ménages dont le chef possède la nationalité algérienne, marocaine ou tunisienne, les autres nationalités ne sont pas mentionnées ici, leurs effectifs étant trop restreints pour être vraiment significatifs (Enquête « Revenus fiscaux », 1996). Par ailleurs, une étude menée par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France souligne que le risque de pauvreté des ménages étrangers extra-communautaires est deux fois plus élevé que celui des Français de naissance, après neutralisation des effets de structure, c'est-à-dire en tenant compte du fait qu'il y a davantage de ménages avec un seul membre fournissant des ressources, davantage de familles nombreuses et d'emplois faiblement rémunérés chez ces étrangers (IAURIF, 2001).

Avec les « sans domicile » et les étrangers déboutés du droit d'asile, on entre dans le domaine de la très grande pauvreté. Cette dernière est peu connue puisqu'elle échappe largement aux enquêtes qui sont conçues pour la population vivant en « ménages ordinaires », selon la définition INSEE, et non pour les individus qui vivent en collectivité : centres d'hébergement et de réadaptation sociale, hôpitaux de long séjour, prisons, etc. Seules, des approches anthropologiques spécifiques ou des enquêtes ad hoc, comme l'enquête « sans domicile » menée en 1998 par l'INED (Institut national d'études démographiques), peuvent en donner une image fidèle.

Des limites incontournables dans l'approche de la pauvreté

Les observations précédentes montrent que tout travail sur la pauvreté se heurte à des problèmes de définitions, de champ, de mesure et par conséquent de temporalité et de spatialisation. Les chiffres donnés plus haut ont une validité, mais ils sont loin de recouvrir tous les domaines de la pauvreté. Au début des années 1970, la question de la mesure conduisait déjà Colette Pétonnet à parler de « chiffres illusoire et de seuil introuvable », dénonciation capitale, mais problématique puisqu'il faut obligatoirement dénombrer les pauvres et les localiser pour justifier la mise en place d'une politique à leur égard (Pétonnet, 1982).

La première limite concerne le vocabulaire et la pluralité des définitions de la pauvreté : celles-ci peuvent faire appel non seulement à des indicateurs variés et à des modes de classement multiples, mais aussi à des perceptions spécifiques. Le monde de la pauvreté est multiforme ; il est loin d'être homogène et, de plus, le regard qu'on porte sur lui évolue dans le temps. En simplifiant beaucoup, on est passé d'une vision non discriminante à une vision discriminante. À l'époque médiévale, la pauvreté apparaissait comme le fondement du « salut », au sens chrétien, alors qu'aujourd'hui elle apparaît comme un « handicap », voire même comme un facteur d'exclusion, celle-ci étant souvent la conséquence de la « désaffiliation » des actifs au sein d'une société où la norme salariale s'est progressivement déconstruite (Castel, 1996). L'image même du pauvre, assimilée à la sainteté du Christ au Moyen-Âge, a été rapportée au vagabondage à la période classique, puis à l'exploitation, conséquence de l'industrialisation et de la prolétarisation au XIX^{ème} siècle.



La famille vit grâce au RMI et aux allocations familiales
© M. Nascimento/REA

On voit bien que toute approche de la pauvreté passe par des mots qui ne sont pas neutres et par une terminologie qui doit être contextualisée. Le discours

sur la pauvreté rend compte des préoccupations sociales et politiques de l'époque. Pour l'administration, la pauvreté n'existe pas tant qu'elle n'est pas perçue comme une spécificité générant un problème social ou un danger pour l'ordre public. À la limite, les classements des pauvres disent davantage de choses sur la société et sur ceux qui classent que sur les problèmes qui sont classés. Précisément, ceux qui établissent les modes de catégorisation peuvent avoir une attitude conservatrice en s'inscrivant dans la continuité d'un discours social antérieur, même s'ils s'efforcent de l'actualiser. À l'inverse, ils peuvent avoir une attitude réformatrice, voire révolutionnaire, en changeant d'outils ou en opérant des ruptures dans les modes de classement.

Le discours sur la pauvreté varie aussi selon la posture de recherche. Selon son appartenance disciplinaire, le chercheur pourra être plus attentif à la pauvreté subjective qu'à la pauvreté objective, à la pauvreté cachée qu'à la pauvreté visible, à la pauvreté absolue qu'à la pauvreté relative dépendant par exemple de l'évolution du revenu médian...

La deuxième limite est évidemment liée à la mesure. Le problème essentiel dans ce domaine tient au fait que la plupart des statistiques administratives n'ont pas été conçues pour mener des études spécifiques sur la pauvreté dans le cadre d'un territoire restreint. Une difficulté majeure vient des sources fiscales qui sont imparfaites puisqu'elles ne tiennent pas compte des transferts sociaux non imposables. Une autre est liée au fait que l'on utilise des catégories qui donnent une mesure indirecte du phénomène, par exemple les professions et catégories sociales (PCS), ou la catégorie « étranger extra-communautaire », ou encore la catégorie « demandeur d'asile ». On estime en général que l'on trouvera davantage de pauvres chez les chômeurs, les manœuvres, les ouvriers peu qualifiés, les employés non qualifiés et les étrangers qui ne sont pas issus de l'Union européenne. On aura tendance à extrapoler des résultats d'enquêtes fondées sur des catégories dont on pense *a priori* qu'elles rassemblent plus de pauvres. Le problème de l'adéquation entre l'objet visé et l'outil utilisé pour son appréhension reste ainsi constamment posé.

Enfin, toute approche de la pauvreté dépend de l'échelle d'observation. Selon que l'on regarde les choses à grande ou à petite échelle, au niveau de la France entière ou au niveau des régions, au niveau de l'agglomération ou au niveau du quartier, la vision de la pauvreté se transforme. On peut ainsi être conduit tantôt à la maximiser, tantôt à la minimiser. Dans le cadre de « la politique de la ville » et de la lutte contre l'exclusion, les mesures gouvernementales ont tendance à maximiser l'effet de quartier en ciblant les interventions à cette échelle, le vocabulaire correctif (Développement social urbain, Contrat de ville, Grand projet de ville, par exemple) n'étant souvent

fondé que sur un jeu d'illusions. Du reste, la difficile articulation du micro-social et du macro-social ne cesse de peser sur l'efficacité de l'action en faveur des secteurs défavorisés.

Une répartition inégale de la pauvreté sur le territoire

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans son rapport « 2001 » propose une carte de la pauvreté en France en fonction de l'indicateur monétaire, sur la base du revenu fiscal déclaré (50 % du revenu médian) et à partir des 348 zones d'emploi délimitées sur le territoire national, ces zones recoupant autant que possible les déplacements « domicile-travail » des actifs qui y résident. La carte met en évidence de fortes disparités régionales et, à l'intérieur des régions, des secteurs nettement plus touchés que d'autres.

Si l'on se réfère à la localisation des 2,4 millions de ménages qui ont déclaré en 1997 un revenu annuel inférieur à 50 % du revenu médian par unité de consommation, on voit que les secteurs les plus touchés sont situés dans le nord de la France (la Sambre notamment) et à l'ouest d'une ligne Saint-Brieuc-Digne. Au sud, la Corse et plusieurs zones d'emploi du Languedoc-Roussillon présentent des taux particulièrement élevés : plus de 16 % des ménages à Béziers, à Narbonne et à Perpignan, par exemple, ont un revenu inférieur à 50 % du revenu médian. Au centre de la France, des secteurs faiblement peuplés, comme les pays d'Ambert et de Brioude en Auvergne, ou de Guéret en Limousin, ont des taux supérieurs à 15 %. En revanche, les zones d'emploi qui sont le moins marquées par la pauvreté se trouvent en Île-de-France et en Alsace.

Si l'on s'en tient maintenant à la pauvreté mesurée à partir du revenu disponible des allocataires CAF de moins de 65 ans, on observait, comme on l'a déjà dit, que 2,7 millions d'allocataires (soit 6 150 000 personnes en tenant compte des individus à charge) disposaient en juin 2000, d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté. Ils représentaient 12,6 % de la population de moins de 65 ans. Confirmant l'approche précédente, les zones d'emploi où l'on trouve le moins de ménages à bas revenu se situent dans les régions Île-de-France, Rhône-Alpes, Alsace, Pays-de-Loire et Bretagne. En revanche, les zones les plus concernées se situent au nord et au sud de la France.

Les enquêtes nationales sur les revenus mettent également en évidence un lien entre le taux de ménages pauvres et la taille des agglomérations. En simplifiant, on constate que le pourcentage de pauvres est inversement proportionnel au nombre d'habitants de l'agglomération. Ainsi, la proportion de ménages pauvres dont le revenu disponible mensuel pour une personne seule est inférieur à 540 euros (3540 francs)

est plus élevée dans les agglomérations dont la population est comprise entre 100 000 et 2 millions d'habitants que dans l'agglomération parisienne qui rassemble 9,3 millions d'habitants : on passe de 7,2 % à 3,8 % (Enquête « Revenus fiscaux », 1996-97). Cette proportion est légèrement plus forte dans les petites villes de moins de 20 000 habitants (7,3 %) que dans les villes moyennes de 20 000 à 100 000 habitants (6,2 %). Dans les communes rurales, le taux de ménages pauvres est globalement plus élevé : il atteignait encore 9 % en 1997, tout en ayant baissé assez nettement entre 1970 et 1990.

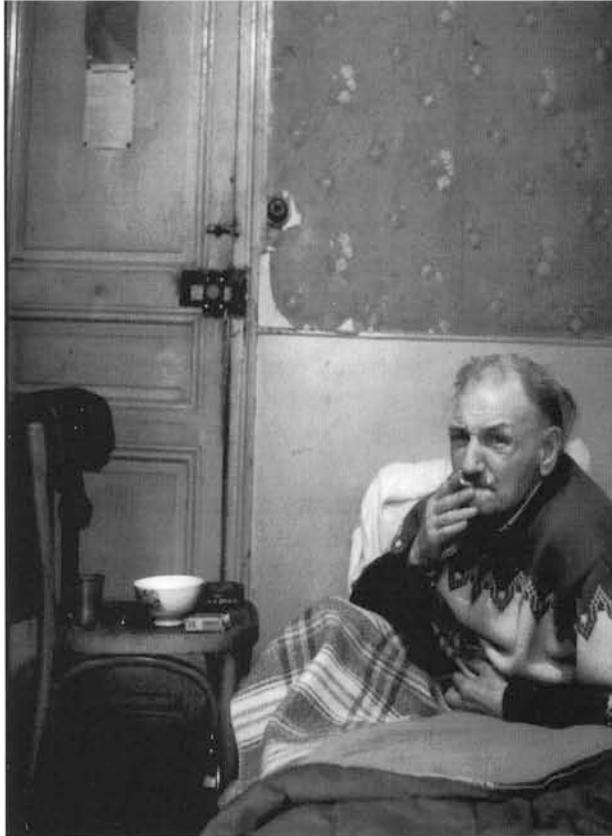
La difficulté de l'analyse réside également dans le fait que les situations ne sont pas figées une fois pour toutes. Les pauvres peuvent se déplacer et contribuer à augmenter les proportions initiales dans les zones d'accueil. Les résultats des investigations sont parfois paradoxaux. Ainsi, certains territoires voient en même temps leur situation économique s'améliorer et leur taux de pauvreté augmenter. L'Observatoire a constaté en 2001 que quelques zones du Nord et de l'Île-de-France (dans le département de Seine-Saint-Denis par exemple) étaient dans ce cas. En fait, ces taux de pauvreté sont liés à la structure socio-démographique particulière des ménages (famille nombreuse, monoparentalité, taux élevé de jeunes entrant dans la vie active, faible qualification...), structure qui résiste temporairement à l'augmentation des revenus et qui n'est pas corrélée à court terme à la croissance économique. Dans la banlieue parisienne, on constate ainsi que des villes riches bénéficiant d'un apport important de taxe professionnelle, comme Saint-Denis, Nanterre ou Gennevilliers, abritent des populations pauvres.

Une pauvreté localisée dans les quartiers sensibles ?

D'une manière générale, l'approche géographique de la pauvreté à l'échelle infra-urbaine exige d'autres types d'investigations et, comme on l'a déjà dit, il convient de se méfier des préconisations qui transposent directement sur un secteur limité des analyses sociales globales. De plus, le traitement prioritaire de certains espaces, mis en avant par « la politique de la ville », a tendance à laisser croire que le territoire ne reflète pas seulement les inégalités sociales, mais qu'il les produit. Tout se passerait en somme comme s'il y avait une pathologie de certains territoires urbains... Enclavement géographique, faiblesse des infrastructures, bruit, pollution, par exemple, pénaliseraient la population de ces secteurs dès l'origine.

La Délégation interministérielle à la ville, à partir des données du recensement de 1999, observe que les 1500 quartiers urbains qui bénéficient d'une intervention au titre d'un Contrat de Ville cumulent

plusieurs dimensions de la pauvreté : faibles ressources, taux élevé de bénéficiaires des minima sociaux, chômage omniprésent, santé déficiente, analphabétisme, difficultés scolaires des enfants, fort éloignement des centres actifs... Utilisant ces données sans regard critique, de nombreux journalistes, mais



© M. Nascimento/REA

aussi des intervenants bien intentionnés laissent croire à l'existence de « quasi-ghettos » situés à la périphérie de chaque grande ville de France, marqués par la misère et d'innombrables problèmes d'intégration. Pourtant, une analyse reposant sur l'observation précise de quelques cités défavorisées contredit cette homogénéité apparente. Les quartiers ne sont pas uniformes. Ils recouvrent eux-mêmes une grande diversité de situations locales et présentent des configurations très variées. Comme il n'est pas évident de localiser les quartiers les plus pauvres et de repérer la situation réelle des familles en difficulté, il importe d'utiliser une multiplicité d'indicateurs : taux d'allocataires à bas revenu, type d'habitat, âge moyen de la population, nombre d'étrangers, situation des actifs par rapport à l'emploi, composition des familles qui y résident...

Avant la généralisation des Contrats de ville en 1994, 546 sites regroupant environ trois millions d'habitants avaient été classés comme « prioritaires » par l'État, les Régions et les communes concernées dans le cadre du dixième Plan (1989-1993). Ce sont non seulement les critères prenant en compte la jeunesse de la population, les retards scolaires (qualifiés trop rapidement « d'échec scolaire »), les qualifications professionnelles, mais aussi

les taux de chômeurs, d'étrangers et de locataires en habitat social qui ont été déterminants à l'époque pour le classement des quartiers.

Depuis, le décret du 26 décembre 1996 sur le Pacte de relance a précisé qu'à côté des pourcentages de chômeurs, des taux de jeunes de moins de 25 ans et de personnes sans diplôme déclaré, le potentiel fiscal des quartiers serait utilisé en priorité pour la composition de l'indice synthétique de sélection des « zones de redynamisation urbaine » (ZRU) et des « zones urbaines sensibles » (ZUS). Les territoires retenus ne se singularisent pas seulement par un cumul de « handicaps » touchant la population ; ils sont soumis à des contraintes géographiques spécifiques qui en font le plus souvent des espaces « en creux » dans le domaine urbanisé, c'est-à-dire des espaces marqués par l'enclavement, la faiblesse des infrastructures, la disqualification et le préjugé.

En analysant 500 de ces quartiers (dits « en convention ») à partir des données du recensement de 1990, l'INSEE a mesuré l'écart à la moyenne dans plusieurs domaines. Les chercheurs ont montré d'abord que ces quartiers étaient loin d'appartenir tous à la banlieue et qu'ils étaient soumis de manière inégale à des coupures géographiques. En province par exemple, plus de la moitié des quartiers sensibles ne se situent pas en banlieue *stricto sensu*, même s'ils ont appartenu autrefois à d'anciens faubourgs. Marseille, Toulouse, Nantes, Amiens, Rennes, Nîmes, Reims, Laval ou Besançon accueillent dans leur propre périmètre des grands ensembles très défavorisés. De nombreuses petites villes du Midi (Lodève, Pézenas, Lunel, etc.) possèdent des noyaux centraux en situation autrement plus dégradée que leur périphérie (Vieillard-Baron, 2001). Si l'Île-de-France vient en tête des régions par le nombre de conventions signées, ce n'est pas forcément parce qu'elle est davantage touchée par la crise que les autres ; c'est surtout parce qu'elle a su se saisir la première des outils proposés par le gouvernement.

La localisation, la plupart du temps à distance du centre-ville, contribue à la pauvreté des quartiers. Si ceux-ci sont situés en moyenne à 18 kilomètres de Notre-Dame en banlieue parisienne, ils sont distants de 2,3 kilomètres du centre dans les villes de province, ce qui n'est cependant pas décisif en matière d'enclavement. Plus que la distance, ce sont les temps de déplacement, les signes physiques de rupture et les carences relationnelles qui sont le plus vivement ressentis. Emprises ferroviaires, routes nationales, autoroutes, boulevards périphériques coupent fréquemment ces quartiers sensibles du reste de l'agglomération. Au total, 80 % des quartiers étudiés par l'INSEE sont longés par des voies rapides ou des grandes routes nationales. 13 % d'entre eux sont traversés et 30 % bordés par une autoroute. Si un tiers est desservi par une gare, 40 % sont simplement longés par une voie ferrée. Près de la moitié d'entre eux sont survolés ou

limités par une ligne à haute tension.

Morphologiquement, l'architecture identifie souvent ces quartiers : la moitié sont constitués de barres et de tours, construites pour la plupart entre 1949 et 1974. On les assimile fréquemment aux zones à urbaniser par priorité (ZUP) créées en 1958 alors qu'ils sont loin de dépendre d'une procédure unique. Le recensement de 1999 relatif aux 750 zones urbaines sensibles (ZUS recoupant largement les quartiers en convention précédemment étudiés) montre que le statut de « locataires » qualifie le plus souvent leurs habitants : 61,3 % résident dans des logements locatifs sociaux alors que la moyenne nationale est de 16 %. En matière démographique, ces ZUS apparaissent plus jeunes que la moyenne avec un tiers de moins de 20 ans (soit 31,5 %, contre 24,6 % pour la France entière en 1999). Mais, aux extrêmes, la proportion des moins de 20 ans varie de 20 % à 45 %. Les contrastes sont parfois plus nets entre les différents secteurs prioritaires qu'entre les quartiers centraux et les quartiers périphériques.

La comparaison avec les recensements de 1982 et de 1990 montre que la plupart des quartiers sensibles ont entamé leur vieillissement. Dans les ZUS, le taux de moins de 20 ans est passé de 33,4 à 31,5 % et la proportion des plus de 65 ans a nettement augmenté. Les familles nombreuses y restent cependant plus fréquentes qu'ailleurs. 8 % des ménages environ regroupent six personnes ou plus, contre 4 % pour la moyenne nationale.

De plus, le chômage touche de plein fouet les habitants de ces quartiers : en 1990, il concernait 18,9 % des actifs en moyenne, contre 11 % pour la France entière ; en 1999, ces taux atteignaient 25,4 % dans les ZUS contre 12,8 % pour la métropole. Le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans est particulièrement élevé : alors qu'il était voisin de 25 % en France métropolitaine, il atteignait 39,5 % pour les zones urbaines sensibles en 1999.

Au final, si l'on s'en tient à l'activité, on distingue en simplifiant deux figures caractéristiques de quartiers pauvres : d'abord le quartier qui n'est que le reflet exacerbé du contexte local, en particulier de la structure économique des villes dont il fait partie, par exemple dans le Nord, le Nord-Est ou le Midi, notamment dans la région Languedoc-Roussillon où il s'agit souvent d'anciens îlots des faubourgs péri-centraux à forte tonalité ouvrière et tentés par l'extrémisme lors des élections. On trouve ensuite le *quartier d'exclusion* qui se singularise par un taux de chômage beaucoup plus élevé que celui de sa commune d'appartenance, prise dans sa globalité. Ce dernier quartier se situe souvent en périphérie plus lointaine, dans des régions très actives (Alsace, Île-de-France, Rhône-Alpes) ou dans celles qui gardent une forte tonalité rurale (Centre, Bretagne, Bourgogne...). Dans la plupart des cas cependant, l'appartenance à la banlieue n'est pas un critère déterminant en matière d'exclusion.

Vers une nouvelle approche de la ville ?

Finalement, les territoires attendus (banlieue, quartiers désignés par les politiques, anciens faubourgs disqualifiés, secteurs ruraux éloignés) regroupent sans doute une forte proportion de ménages pauvres, mais ils ne sont pas les seuls lieux où se localisent la pauvreté. Celle-ci ne se laisse pas appréhender aussi facilement qu'on le souhaiterait ; elle est multiforme, fortement hétérogène, variable dans le temps et dans l'espace. Aussi la permanence de la localisation des lieux de pauvreté doit-elle être régulièrement remise en question, même si certains territoires semblent installés dans une « culture de la pauvreté » depuis des dizaines d'années, avec, chez de nombreux habitants, des phénomènes de répétition dans le sentiment de dépendance à l'égard de contraintes qui peuvent avoir techniquement disparues (Séchet, 1996).

Parallèlement, il convient de relativiser les formes de catégorisation des ménages : au-delà du critère du revenu, ceux qu'on appelle les pauvres sont classés comme tels en fonction du statut du travail et des normes de bien-être et de consommation de l'époque. En matière de traitement social, les formes d'intervention dont les pauvres sont l'objet traduisent les attentes collectives du moment à leur égard. Mais celles-ci sont susceptibles d'évoluer : le gouvernement peut réduire les allocations d'assistance en mettant en lumière tous leurs effets pervers : « désincitation » des individus, absence de recherche d'emploi, tension de voisinage... ; il peut aussi limiter les aides individuelles et valoriser les solidarités de proximité dans les quartiers sensibles ; il pourrait également étendre la garantie d'un revenu minimum à l'ensemble des citoyens.

Toute réflexion sur le monde de la pauvreté renvoie non seulement aux relations intrinsèques du social et du spatial, mais aussi aux modes d'appréhension de la société et des territoires. Elle conduit à regarder avec méfiance les discours abstraits relatifs à l'enclavement des « quartiers » et l'exclusion de leurs habitants. Si la société fonctionne bien comme un système, les difficultés qui touchent les uns ne sont pas sans répercussion sur les autres ; même si elles ont des formes différentes et une intensité inégale, ces difficultés peuvent concerner à un moment ou à un autre tous les individus. Au-delà des quartiers sensibles, la question de la pauvreté déclinée en termes d'exclusion, de précarité et d'enclavement géographique renvoie à la définition de la ville et à celle de la normalité.

À l'échelle mondiale, il est probable que les nouvelles configurations économiques et le développement des pôles tertiaires d'excellence vont renforcer les inégalités sociales et l'attrait des ménages aisés pour les quartiers protégés. Dans les agglomérations, les projets urbains sont susceptibles de favoriser cette fragmentation socio-spatiale, quitte à engendrer de véritables formes de

sécession et à spécifier encore plus les territoires des pauvres. Ils peuvent, au contraire, conduire à refonder des solidarités sur la base d'un nouveau contrat social impliquant l'élaboration de règles communes. Il s'agirait en somme de reconstruire une société à partir d'individus aspirant à l'autonomie autour d'un projet partagé et d'un même désir de vivre ensemble sur un espace commun. Ce projet suppose des solidarités

multiples et diversifiées. Celles-ci ne peuvent être de pure compassion à l'égard des plus pauvres ; elles doivent s'inscrire dans un schéma politique qui ouvre des pistes nouvelles pour composer les différences les unes avec les autres dans le but ultime d'éradiquer la pauvreté.

Hervé Vieillard-Baron

RÉFÉRENCES

- Aldeghi I., (2001), *Les aspects territoriaux de la pauvreté et de la précarité dans la société française contemporaine*, Dossiers d'études, Allocations familiales, n° 26.
- Atkinson T. et alii, (1998), *Pauvreté et exclusions*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 6, Paris, La Documentation française.
- Belorgey J.-M. (dir.), (2000), *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Paris, La Documentation Française.
- Brun J., Rhein C. (dir.), (1994), *La ségrégation dans la ville. Concepts et mesures*, Paris, L'Harmattan.
- Castel R., (1996), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- Causat L., (1996), « La médecine humanitaire : un recours pour l'accès aux soins des personnes démunies », *Données sociales*, INSEE.
- CNIS, (1998), *Pauvreté, précarité, exclusion : pour une meilleure connaissance des situations et des processus*, Rapport d'un groupe de travail du Conseil national de l'information statistique, Paris, INSEE.
- EAPN, (1996), *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion en Europe, Guide d'action et description des politiques sociales*, Paris, Syros.
- Économie et statistique* (revue), (1997), Mesurer la pauvreté aujourd'hui, n° 308-309-310, Paris, INSEE.
- Godinot X., (1994), *Questions éthiques et épistémologiques sur la connaissance des pauvres et des exclus*, Association française pour le développement de la géographie, Université de Lyon, Géographes associés, n° 14-15.
- IAURIE, (fév. 2001), *Géographie sociale et pauvreté, les ménages pauvres franciliens et leurs conditions de logement*, Rapport, Paris.
- INSEE-CNAF, (1998), *Mesure des bas revenus*, Rapport du groupe de travail INSEE/CNAF/CAF, Paris, Ministère des affaires sociales.
- Lagarenne C., Legendre N., (2000), « Les travailleurs pauvres », *INSEE Première*, n° 745.
- Marpsat M., Firdion J. M. et alii, (2001), « Les ressources des jeunes sans domicile et en situation précaire », *Recherches et Prévisions*, Paris, CNAF, n° 65.
- Milano S., (1992), *La pauvreté dans les pays riches, du constat à l'analyse*, Paris, Nathan.
- Observatoire national (2001 et 2002), *Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, La Documentation Française.
- Paugam S. (dir.), (1996), *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Paugam S., (2001), *Le salariat de la précarité*, Paris, PUF.
- Pétonnet C., (1982), *Espaces habités. Ethnologie des banlieues*, Paris, Galilée.
- Piketty Th., (2001), *Les hauts revenus en France au XX^{ème} siècle. Inégalités et redistribution*, Paris, Grasset.
- Séchet R., (1996), « Espaces et pauvretés », *Géographie sociale*, L'Harmattan, Paris.
- Vant A., (dir.), (1984), *Marginalité sociale, marginalité spatiale*, Paris, CNRS.
- Vieillard-Baron H., (1996), *Les banlieues françaises ou le ghetto impossible*, Aube, poche n° 36.
- Vieillard-Baron H., (1997), *Les banlieues*, Paris, Flammarion, Col. « Dominos ».
- Vieillard-Baron H., (2001), *Les banlieues, des singularités françaises aux réalités mondiales*, Hachette, Carré Géographie.

Hervé Vieillard-Baron est professeur à l'Université de Paris VIII et chercheur au Centre de Recherche sur l'Habitat (CNRS-UMR LOUEST). Spécialisé en géographie urbaine, il s'intéresse tout particulièrement aux questions concernant les banlieues, les quartiers sensibles et la politique de la ville. Outre divers articles, il a publié plusieurs ouvrages dans ces domaines, en particulier *Banlieue, ghetto impossible ?*, éditions de l'Aube, poche n° 36, 1996 ; *Les banlieues*, Flammarion, Dominos n° 121, 1997 ; *Les banlieues, des singularités françaises aux réalités mondiales*, Hachette supérieur, Carré géographie, 2001 ; et en collaboration avec Antoine Anderson, *La politique de la ville, histoire et organisation*, éditions ASH, 2000. Avec la cinquième et le Centre national de Documentation pédagogique, il a collaboré à la réalisation de plusieurs films sur le thème des banlieues et des limites dans la ville.
<Herve.Vieillard-Baron@paris-ladefense.archi.fr>