



Lorraine - Champagne / Ardenne

Association
Régionale
pour l'**E**tude
de l'**H**istoire
de la **S**écurité **S**ociale

13 rue de Bel Air 10120 SAINT GERMAIN
alain.benamou1@gmail.com



CNAHES Grand Est

11 rue d'Auxonne
54000 NANCY

06 73 56 45 08

cnahes.grandest@gmail.com

<http://cnahes.org/>

***Histoire du travail social
et de l'action sociale***

Compter les pauvres, du Moyen-Âge à nos jours

Les vulnérabilités, au risque du dénombrement

Communication en quatre épisodes

Jean-Marie VILLELA

Doctorant en histoire contemporaine

Université de Lorraine CRUHL (Centre de Recherches Universitaires Lorrain d'Histoire)

Mai 2021

Épisode 4 :

Du comptage des pauvres à la mesure de la pauvreté : la statistique mondialisée au détriment d'une approche plus humaniste ?

Après les luttes politiques de la fin du XIX^e siècle, la France du début du XX^e siècle apparaît comme solidement ancrée dans une culture politique républicaine largement admise par la majorité de ses citoyens : liberté, égalité, droits de l'homme constituent les fondements de l'organisation de l'État et de la société dans une République porteuse des valeurs de progrès¹. La solidarité entre les hommes, théorisée par Léon Bourgeois dans le solidarisme, veut être une alternative laïque à la charité chrétienne en substituant à la « dette d'amour envers Dieu et le Christ », la dette sociale dont chaque membre de la société est débiteur selon sa position sociale :

« L'homme vivant dans la société, et ne pouvant vivre sans elle, est à toute heure un débiteur envers elle. Là est la base de ses devoirs, la charge de sa liberté. L'obéissance au devoir social n'est que l'acceptation d'une charge en échange d'un profit. C'est la reconnaissance d'une dette² ».

¹ Serge BERSTEIN, Pierre MILZA, *Histoire de la France au XXe siècle*, Perrin, 2009 tome 1, p. 24.

² Léon BOURGEOIS, *Solidarité*, Paris, Colin, 1902, p. 101.

La construction de l'État social se réalise dans un réajustement des trois éléments que sont le « collectif de producteurs pour qu'il fasse société, le droit pour qu'il puisse réguler autre chose que des contrats personnels, et la propriété pour qu'elle assure des protections publiques sans contredire aux intérêts privés³ ». Dans la perspective de ce solidarisme, l'État, garant de la justice sociale, est le gestionnaire de l'intérêt collectif: il donne à ceux qui sont créanciers et fait payer ceux qui sont débiteurs⁴.

Dès la moitié du XIX^e siècle, la prolifération des enquêtes statistiques, des mémoires et autres monographies mettent en évidence que la question sociale est considérée comme une question d'ordre public. Si les approches répressives et moralistes constituent encore une composante déterminante partagée par les acteurs tant publics que privés, la troisième République, pose, avec les apports du solidarisme, les bases de l'assistance moderne. Au tournant du XX^e siècle le législateur met en place une série de mesures: loi du 24 juillet 1889 sur les enfants maltraités et moralement abandonnés, loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, loi des 27 et 30 juin 1904 sur les enfants assistés, loi du 14 juillet 1905 sur les vieillards, les infirmes et les incurables, loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, loi du 17 juin 1913 sur les femmes en couches, loi du 14 juillet 1913 sur les familles nombreuses et nécessiteuses, loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales obligatoires. Cet appareillage législatif construit progressivement un véritable droit à l'assistance dont les gouvernants souhaite qu'il vienne supplanter le devoir de charité, qu'il soit exercé à titre individuel ou dans un cadre collectif. Ce droit à l'assistance est ouvert dès lors que la condition de double vulnérabilité sociale et sanitaire⁵ est présente, renvoyant les figures de pauvreté et précarité à un traitement relevant de la répression ou de la charité.

La loi du 15 juillet 1893 rend l'assistance médicale gratuite et obligatoire pour tous ceux qui sont privés de ressource. Son article premier stipule :

« Tout français malade, privé de ressources, reçoit gratuitement de la commune, du département ou de l'État, suivant son domicile de secours, l'assistance médicale à domicile, ou s'il y a impossibilité de le soigner utilement à domicile, dans un établissement hospitalier ».

³ Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale, Une critique du salariat*, Fayard 1995, p. 273.

⁴ Léon BOUGEOIS, *op.cit.* p. 94.

⁵ Axelle BRODIEZ-DOLINO, *Figures de la pauvreté sous la III^e République*, Communications, Seuil, 2016/1 n° 98, p. 97.

Cette obligation est étendue aux femmes en couches, assimilées à des malades, et aux étrangers malades, privés de ressources, dès lors qu'il existe une convention d'assistance réciproque avec leur pays d'origine. Il est donc organisé, dans chaque département, un service d'assistance médicale gratuite pour les malades privés de ressources (article 4). Le domicile de secours est défini par le critère de résidence habituelle d'un an, par la filiation, ou le mariage. A défaut de domicile de secours communal, c'est le département qui s'acquitte de l'assistance médicale (articles 6 et 7). Le service d'assistance médicale est confié à un « bureau d'assistance », dont la gouvernance est assurée par les commissions administratives du bureau de bienfaisance et de l'hospice de la commune (article 10). L'assistance est organisée sur la base d'une liste nominative qui comprend tous ceux qui relèvent du secours. Cette liste est arrêtée par le conseil municipal, « qui délibère en secret » (articles 13 et 14). Le financement est assuré par les ressources de la commune, qui peuvent en cas d'insuffisance de celles-ci, voter des centimes additionnels aux quatre impôts directs (les « quatre vieilles »)⁶. L'application de la loi n'a pas été immédiate, dans la mesure où elle avait été promulguée trop près de l'ouverture de la session d'août des Conseils généraux, et que les ressources correspondantes n'avaient pas été fléchées⁷. Une deuxième circulaire, du 3 août 1893, précise les dispositions relatives à la constitution de la commission prévue dans chaque bureau d'assistance, qui « aura à gérer le bien des pauvres, et qui notamment interviendra dans l'acceptation des libéralités faites en faveur des indigents ». Le 18 mai 1894, une longue instruction⁸ est diffusée pour l'application de la loi. Elle revient sur les critères retenus pour pouvoir bénéficier de l'assistance médicale et rappelle que les vieillards, infirmes incurables sont exclus du champ d'application, car relevant de l'hospice. Ces dernières catégories feront l'objet d'une loi spécifique en 1905. Le dernier critère, « être privé de ressources », est plus particulièrement abordé. L'utilisation de cette expression est retenue à la place de la dénomination d'indigents, qui sont « les seuls individus inscrits sur les listes des bureaux de bienfaisance ». Elle introduit aussi une nouvelle approche : l'individu privé de ressources,

⁶ Il existe par ailleurs un « droit des pauvres », taxe sur les spectacles, dont l'origine remonte au XVII^e siècle, qui fut supprimée au moment de la Révolution, rétablie en l'an V et rendue définitive par Napoléon en 1809. Cet impôt, perçu au profit de l'assistance publique à Paris et des bureaux de bienfaisance en province, a perduré jusqu'en 1942, où il a été supprimé par le régime de Vichy, qui l'a remplacé par un impôt sur les jeux, les spectacles et les divertissements perçu directement par les communes.

⁷ Circulaire ministérielle du 31 juillet 1893 sur l'application de la loi du 15 juillet 1893. La circulaire rappelle également que l'article 19 de la loi rend désormais inutile l'intervention du gouvernement pour l'institution des bureaux de bienfaisance.

⁸ Instructions du 18 mai 1894, in Victor TURQUAN, *Petit manuel de l'assistance publique, des hospices, hôpitaux, bureaux de bienfaisance et des bureaux d'assistance médicale*, Paris 1894, pp. 23-96.

l'est pour se faire soigner (le texte indique « hors d'état de se faire soigner », ce qui laisse entendre, qu'il peut avoir des ressources, mais insuffisantes pour prendre en charge les frais liés à la maladie). Le texte rappelle également que les secours à domicile sont privilégiés, et que « ce n'est qu'en cas de nécessité absolue qu'il faut soustraire le malade à son milieu naturel, et dispenser sa famille des soins qu'elle lui doit », combinant ainsi un continuum d'organisation des soins allant de la famille, première concernée par la prise en charge du malade « au grand bénéfice des finances publiques », au dispensaire (non obligatoire mais fortement recommandé), à l'infirmierie, jusqu'à l'hôpital dernier recours qui engage financièrement la collectivité toute entière. Les termes de l'instruction permettent de déduire que le vagabondage n'est pas un obstacle à l'assistance médicale gratuite. En effet, elle précise que les individus sans domicile de secours établis dans une commune (individus « sans résidence fixe ... pour qui le domicile de secours aura été perdu dans une commune sans avoir été acquis dans une autre ») doivent être rattachés au domicile de secours départemental. Dans l'hypothèse où ce rattachement ne serait pas possible, l'assistance médicale incombe alors à l'État.

Quels sont les bénéficiaires du bureau d'assistance, et sur quels critères les listes d'assistance sont-elles établies ?

La liste est dressée intégralement en début d'année, et révisée tous les trimestres, pour éviter les secours permanents qui sont du ressort du bureau de bienfaisance (article 12). Mais les critères sont assez vagues : la liste doit comprendre toutes les personnes « dont on peut penser raisonnablement que, si elles tombent malades dans le cours du trimestre, elles auront besoin, en tout ou partie, de l'assistance médicale gratuite ». Il s'agit donc d'une forme de calcul probabiliste, que l'instruction s'efforce de préciser :

« ces personnes ne sont pas forcément dans un état d'indigence attesté par un certificat de non imposition ou par l'inscription sur la liste du bureau de bienfaisance : ce sont bien les individus dénués habituellement de ressources mais ce sont aussi ceux dont la situation de famille et de fortune est telle que, suivant toute probabilité, ils seraient privés de ressource le jour où la maladie surviendrait ».

Ainsi, l'inscription sur la liste n'est pas constitutif d'un droit immédiat et permanent à l'assistance, mais d'une possibilité d'y avoir accès, au moment où la maladie intervient, et en fonction des ressources disponibles à ce moment là.

La liste est arrêtée par le Conseil municipal, qui doit naviguer entre deux écueils : « le favoritisme, qui imposerait au service une charge injustifiée, l'économie excessive, qui priverait des secours nécessaires ceux en faveur desquels la loi a été faite ».

Voilà ainsi traité la situation des personnes sans ressources. Pour autant, la distinction entre bons et mauvais pauvres reste d'actualité. Le droit à l'assistance, s'il est reconnu et organisé par l'État, est aussi critiqué, selon les mêmes termes moralisateurs que dans les périodes précédentes. Ainsi, l'économiste libéral Paul LEROY-BEAULIEU écrit :

« Tout régime qui reconnaît à l'indigent un droit strict aux secours est essentiellement démoralisateur et multiplie le fléau qu'il prétend extirper. Étant donné le penchant de l'homme à l'indolence, sa tendance à sacrifier la sécurité du lendemain aux jouissances du jour présent, si les pauvres sont assurés de vivre avec un minimum de bien-être que les gens qui travaillent, que les hommes du moins qui vivent de métiers inférieurs, le principal attrait au travail, qui est la nécessité, s'évanouit. On produit ainsi deux maux : d'une part, on diminue la production, puisque des individus valides sont secourus sans travailler, d'autre part on fait un prélèvement sur cette production diminuée pour nourrir des fainéants. On accable le travailleur au profit du paresseux⁹ ».

Le pauvre est donc nécessairement un profiteur, qui préfère être à la charge de la société, plutôt que de prendre part à elle en travaillant. L'auteur met également en évidence une notion qui sera théorisée plus tard autour de l'idée de « trappe à pauvreté », en rapprochant la situation du pauvre assisté de celle des travailleurs les moins bien payés.

Dans ses *Principes d'économie politique*, Charles GIDE¹⁰ consacre un chapitre complet¹¹ à « l'indigent ». Pour l'économiste, les personnes ne travaillant pas relèvent de trois causes : ceux qui n'ont pas la force de travailler (enfants, vieillards, malades, infirmes), ceux qui, en dépit de leur volonté, ne trouvent pas les moyens de travailler (en particulier en période de chômage) ; ceux enfin, qui n'ont pas la volonté de travailler, et préféreront « courir la chance de mourir de faim ». Le droit à l'assistance s'applique aux trois catégories, la première, par humanité, la deuxième, par responsabilité, la troisième, par sécurité publique. Le droit à l'assistance procède donc d'une forme universelle de solidarité, qui serait bien compromise dans une « société qui prendrait pour règles l'élimination de tous les misérables ».

⁹ Paul LEROY-BEAULIEU, *L'état moderne et ses fonctions*, GUILLAUMON, Paris, 1900, 3^{ème} édition, p. 304

¹⁰ Charles GIDE (1847-1932) Économiste et enseignant, chrétien social (il sera président du mouvement du christianisme social), fondateur du mouvement coopératif français connu sous le nom de l'école de Nîmes et théoricien de l'économie sociale.

¹¹ Charles GIDE, *Principes d'économie politique*, Larose et Forcel, 3^{ème} édition, Paris, 1891, pp. 581-592. Ce chapitre est absent dès la 14^{ème} édition, dans laquelle il est repris sous un nouveau titre, « l'indigence » (livre 3, Chapitre 1, pp. 458 et suivantes).

La loi du 14 juillet 1905¹² a pour ambition de traiter la situation des vieillards, infirmes et incurables. L'article premier stipule que

« Tout français privé de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence et, soit âgé de plus de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable, reçoit (...) l'assistance instituée par la présente loi ».

Pour bénéficier de la loi, il faut donc être français, indigent, vieillard, infirme ou incurable¹³. Contrairement à la loi de 1893, les étrangers sont exclus du périmètre d'application de la loi. Pour eux, l'assistance n'est pas obligatoire, même si localement, ils peuvent être secourus, en particulier dans les bureaux de bienfaisance. Dans la pratique, le bénéficiaire de la loi peut disposer de ressources, qui sont prises en compte selon un ensemble de règles établies dans l'article 20. En particulier, le dernier alinéa de cet article prévoit que « les ressources fixes et permanentes provenant de la bienfaisance privée » seront prises en compte pour moitié dans le décompte des ressources dont dispose le bénéficiaire de la loi, avec un plafond fixé à 480 francs. A quelques mois seulement de la loi de séparation des églises et de l'État, il s'agit de ne pas décourager la bienfaisance privée dont l'apport est indispensable pour « alléger le fardeau de la dépense¹⁴ ». La loi du 14 juillet 1905 suggère indirectement que le vagabondage et la mendicité pourraient être résolues, au moins en partie, par le droit à l'assistance aux vieillards, infirmes et malades incurables pour lesquels, du fait des dispositions retenues, la mendicité ne serait plus nécessaire : « L'assistance obligatoire serait ainsi la préface nécessaire à la suppression définitive du vagabondage et de la mendicité professionnelle¹⁵ ». D'ailleurs, la rédaction de l'article 39 de la loi témoigne de la proximité de l'état de vieillard, infirme ou malade incurable, avec celui de mendicité. Il prévoit que « tout inculpé aux termes des articles 269, 270, 271 et 274 du Code pénal¹⁶ qui prétendra faire valoir ses titres à l'assistance, pourra obtenir, s'il y a lieu, un sursis à la poursuite et être ultérieurement renvoyé, selon les cas, des fins de cette poursuite ».

¹² Loi du 14 juillet 1905, relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources.

¹³ Jean JUERY, *L'assistance aux vieillards, infirmes et incurables et la loi du 14 juillet 1905*, Paris, 1906, p. 112.

¹⁴ Ibid. p. 118.

¹⁵ Ibid. p. 176.

¹⁶ Articles de l'ancien code pénal, concernant le vagabondage et la mendicité. La pénalisation de la mendicité sera abrogée par la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal.

Au moment où les lois sur l'assistance se mettent en place en France, se constitue, selon l'expression retenue par Serge PAUGAM, une « sociologie de la pauvreté¹⁷ » dans l'héritage des travaux fondateurs d'Alexis de TOCQUEVILLE ou Karl MARX, et dont Georg SIMMEL est l'un des auteurs déterminants¹⁸. Georg SIMMEL publie en 1907, en langue allemande, un texte intitulé « Les pauvres », qui sera repris dans son œuvre majeure en 1908¹⁹. Dans ce texte, l'auteur lie l'assistance et la pauvreté :

« Est pauvre celui qui reçoit assistance ou qui devrait la recevoir étant donné sa situation sociologique, bien que, par chance, il est possible qu'il ne la reçoive pas (...). Les pauvres, en tant que catégorie sociale, ne sont pas ceux qui souffrent de manques et de privations spécifiques, mais ceux qui reçoivent assistance ou devraient la recevoir selon les normes sociales. Par conséquent, la pauvreté ne peut, dans ce sens, être définie comme un état quantitatif en elle-même, mais seulement par rapport à la réaction sociale qui résulte d'une situation spécifique²⁰ ».

Du fait de cette relation, la condition de pauvre est une condition d'ordre institutionnel, elle ne prend pas en compte toutes les dimensions de la pauvreté « celle qui est vécue en silence loin des bureaux de l'assistance, le plus souvent en raison de la crainte de déshonneur social, mais aussi parfois en raison d'une méconnaissance des droits auxquels les plus démunis peuvent prétendre²¹ ».

Les figures de la pauvreté se précisent et se détaillent au début du XX^e siècle. La catégorisation des pauvres s'élargit et se caractérise et les dispositifs de secours se répartissent entre ces catégories. Selon Axelle BRODIEZ-DOLINO²², la part de la population française bénéficiaire de l'assistance publique évolue significativement à partir de la mise en place de ces lois. La part des publics aidés par les bureaux de bienfaisance (4,7 % au plus haut en 1885) décline au « profit » de la part des publics pris en charge par l'assistance médicale gratuite (3,5 % de la population), l'assistance obligatoire (1,5 % de la population).

¹⁷ Serge PAUGAM, *Naissance d'une sociologie de la pauvreté*, in Les formes élémentaires de la pauvreté, sous la direction de Serge PAUGAM, Presses Universitaires de France, 2013, pp. 21-54.

¹⁸ Mais il faut aussi tenir compte de la sociologie anglaise qui a investi le champ de la sociologie de la pauvreté dès le XIX^e siècle. Voir par exemple, Jacques RODRIGUEZ, *Le pauvre et le sociologue, la construction de la tradition sociologique anglaise, XIX^e – XX^e siècles*, Presses Universitaires du Septentrion, édition en ligne, 2007.

¹⁹ Georg SIMMEL, *Soziologie, Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung* Leipzig, Duncker & Humblot 1908, Traduction française, Lyliane DEROUCHE-GURCEL, Soibylle MULLER, *Sociologie, Études sur les formes de socialisation*, PUF 1999. Voir aussi, *Les pauvres*, Introduction de Serge Paugam et de Franz Schultheis, PUF, 2018.

²⁰ Cité par Serge PAUGAM op. cit. p. 41-42.

²¹ Ibid. p. 42.

²² Axelle BRODIEZ-DOLINO, art. cit. p. 103-105, en particulier, graphique de la p. 104 établi sur la base du dépouillement et du traitement des annuaires statistiques de la France de 1871 à 1931.

Avant le premier conflit mondial, au total, et hors charité privée, c'est un peu moins de 10 % de la population qui est prise en charge par un ou plusieurs système public d'assistance.

La mesure de la pauvreté est toujours réalisée sur la base d'un décompte nominatif des différentes situations retenues, excluant la masse des personnes secourues par la charité privée. Il s'agit encore d'une mesure approximative, voire biaisée, par les conditions dans lesquelles celle-ci est réalisée, dans la mesure où l'inscription sur les listes de bénéficiaires de l'assistance est dépendante du jeu d'ajustement que les responsables et les financeurs des différents dispositifs mettent en œuvre, et dont même l'enseignement de l'arithmétique se fait l'écho, comme dans ce problème posé aux élèves du premier cycle de l'enseignement secondaire en 1920 :

« Une personne charitable, voulant secourir un certain nombre de pauvres, donne à chacun d'eux 8 francs. Si elle n'avait donné que 6 francs à chaque pauvre, elle aurait pu en secourir 6 de plus avec la même somme. Quel est le nombre de pauvres secourus ? »²³

A la sortie du deuxième conflit mondial, la situation sanitaire et sociale de la France, comme dans d'autres pays, est problématique. A côté du terrible bilan humain, le bilan économique est désastreux : en 1947, les niveaux de production sont inférieurs à ceux d'avant guerre. La pauvreté s'installe dans de nombreuses couches sociales. Il faudra plusieurs années pour renouer avec la croissance et l'augmentation du niveau de vie²⁴. La Sécurité Sociale se généralise à partir de 1945²⁵. En 1948, la part des dépenses sociales dans le PIB s'élève à 8,1%. Elle augmentera progressivement pour atteindre 30 % dès les années 1980. A partir de années 1950, l'essor économique réduit les inégalités. La France entre progressivement dans l'ère de la consommation de masse et la pauvreté ne semble plus être une question sociale de première importance : « l'expansion économique, le plein emploi et l'augmentation du pouvoir d'achat semblent avoir occulté ou rendu marginal ce phénomène²⁶ ». L'idéal d'une société démocratique et solidaire, portée par l'État providence semble à portée de mains.

²³ Julien LEMAIRE, Etienne MOSNAT, *Cours d'arithmétique, enseignement secondaire*, Paris, Librairie de l'Éducation Nationale, 1926, problème n° 243, p. 67.

²⁴ Les derniers tickets de rationnement seront supprimés le 1er décembre 1949

²⁵ Ordonnance du 4 octobre 1945

²⁶ Serge PAUGAM, Paugam, Serge, *Les « trente glorieuses » et la pauvreté*, in *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, sous la direction de Paugam Serge. Presses Universitaires de France, 2002, p. 27.

Si la pauvreté existe bel et bien pendant les trente glorieuses comme marqueur des classes situées au bas de l'échelle sociale, elle se concentre surtout sur les formes extrêmes, analysées notamment sous le filtre du logement et concernant de plus en plus une population de travailleurs immigrés avec leur famille, bien loin des préoccupations du « français moyen ».

L'absence de méthodologie adaptée et de données globales et fiables pour rendre compte du phénomène de la pauvreté s'étend jusque dans les années 1970 – 1980. Le Journal Officiel du 6 mars 1979 publie un rapport du Conseil Economique et Social intitulé « La lutte contre la pauvreté », qui témoigne de la difficulté de ce dénombrement²⁷. L'analyse faite par le Conseil Economique met en évidence que les méthodes utilisées jusque là pour rendre compte de la pauvreté, le dénombrement par catégories, les inscriptions sur des listes de secours, d'assistance ou de bienfaisance, les indicateurs fournis par les statistiques partielles, mettent en évidence que le progrès social a également bénéficié aux populations marginales²⁸. Les inégalités de revenus sont en baisse depuis la fin du XIX^e siècle, du fait notamment de l'accroissement des transferts sociaux. Les représentations de la misère et de la pauvreté évoluent²⁹. En 1977, le premier rapport de la Commission des Communautés Européennes sur la perception de la pauvreté indiquait que ce phénomène était nié par une proportion importante de la société, qui déclarait, ou qu'il n'existe pas, ou qu'il ne l'a jamais rencontré³⁰. Mais la promesse de l'extinction automatique du paupérisme au tournant des années 1960, grâce au progrès économique et social n'est en fait qu'une illusion.

La question de savoir combien il y a de pauvres en France reste entière à la moitié du XX^e siècle. Le rapport du Conseil Economique et Social cite plusieurs estimations : Lionel STOLERU avance le chiffre de 11,2 millions de pauvres ; Jean-Pierre LAUNAY propose 15 millions de pauvres³¹ ; un français sur dix (soit 5 millions) pour René LENOIR³². Lionel STOLERU propose en définitive de retenir la proportion d'un français sur cinq, soit 10 millions de personnes³³. Le Père Joseph WREZINSKI retient le chiffre de deux millions environ d'exclus³⁴. Les différences d'appréciation constatées lors des périodes précédentes perdurent donc au XX^e siècle, mettant en évidence la quasi impossibilité d'aboutir à une

²⁷ *La lutte contre la pauvreté*, Conseil Economique et Social, JO du 6 mars 1979, p. 373.

²⁸ Ibid. p. 373.

²⁹ Serge PAUGAM, Marion SELZ, *La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970*, INSEE, Économie et statistiques n° 383-384-385, pp. 283-405.

³⁰ *La lutte contre la pauvreté...* p. 376.

³¹ Jean-Pierre LAUNAY, *La France sous-développée, quinze millions de pauvres*, Dunod, 1970.

³² René LENOIR, *Les exclus, un français sur dix*, Seuil, 1974.

³³ *La lutte contre la pauvreté...* p. 394.

³⁴ Ibid.

convergence des méthodes et des calculs. La pauvreté, si elle est réelle, repose sur des approximations et des hypothèses de travail dont les principes reflètent les représentations qu'elle suscite. Ainsi, l'enquête déjà citée réalisée en 1977 par la Commission des communautés européennes se livre à un exercice de classification selon une typologie distinguant, à côté des personnes satisfaites de leur sort, et « les pauvres qui donnent une image de pauvreté profonde et durable, des aigris, qui présentent des caractéristiques analogues mais à un moindre degré. Selon cette classification, il y aurait en France, en 1977, 6 % de « pauvres » et 23 % « d'aigris »³⁵.

L'enquête de 1977 est une des premières approches comparatives sur la perception de la pauvreté dans d'autres pays. Elle met en évidence la nécessité d'imaginer d'autres systèmes de mesure que le seul « comptage » soumis à des définitions non homogènes de la pauvreté, non seulement entre chercheurs et statisticiens d'un même pays, mais aussi d'un pays à l'autre. Les approches en terme de revenu sont à partir des années 1980, largement privilégiées.

La Communauté Economique Européenne retient dès 1975 une définition relative de la pauvreté en terme de revenus³⁶ :

« On peut considérer, d'une façon générale, que des individus ou des familles sont en état de pauvreté lorsqu'ils disposent de ressources si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie, des habitudes et des activités normales de l'État-membre dans lequel ils vivent ».

Pour rendre cette définition opératoire, la CEE associe deux seuils permettant les inter comparaisons³⁷. Sur la base de cette définition, la fin des années 1980 voit la mise en place de nouvelles approches de la pauvreté, basées sur des dispositifs d'enquête et sur de nouvelles définitions permettant des comparaisons tant spatiales que temporelles. Ainsi, le CREDOC, publie en 1985, à la demande du Commissariat Général au Plan, une série de rapports sur la pauvreté-précarité³⁸. Le titre même des rapports, « Pauvreté précarité, tentatives de mesure », témoigne de la difficulté récurrente à évaluer la pauvreté et de la prudence des auteurs.

³⁵ Ibid. p. 395.

³⁶ Pour être précis, les premières approches en terme de revenu disponible datent du début du XXe siècle aux États-Unis (voir Stefan LOLLIVIER. *La pauvreté : définitions et mesures*, Regards croisés sur l'économie, vol. 4, no. 2, 2008, pp. 21-29.)

³⁷ 40 % et 60 % du revenu disponible moyen par unité de consommation (on compte pour 1 le premier adulte de la famille, pour 0,7 les autres personnes de plus de 14 ans et 0,5 les enfants de 14 ans et moins).

³⁸ Jean-Paul DUPRE, Elisabeth PASCAUD, Bernard SIMONIN, *Pauvreté précarité, tentatives de mesure, la pauvreté-précarité en 1985, diversité des recours à l'action sociale*, CREDOC n° 4939, février 1986.

Ce rapport s'inscrit dans une nouvelle approche de la pauvreté, non plus par la seule dimension statistique qui a montré ses limites, mais par l'analyse des recours aux dispositifs d'action sociale et la collaboration des travailleurs sociaux pour sa réalisation. Elle est suivie, quelques mois après, d'un autre rapport sur la pauvreté et la protection sociale des plus démunis dans les pays de la CEE³⁹.

Le comparatisme montre aussi ses limites lorsqu'il s'agit de l'appliquer à des pays présentant des stades de développement différents. La Banque Mondiale publie en 1996 un document de travail⁴⁰ dont l'objectif est de fournir une « théorie de la mesure de la pauvreté » dans le cadre du programme d'étude sur la mesure des niveaux de vie créé en 1980. Cette étude très détaillée offre un panorama complet des différents concepts, définitions et méthodes d'analyse et de quantification de la pauvreté. Cette théorie a vocation à s'appliquer à tous les pays, qu'ils soient développés ou en développement, mais l'auteur prend des exemples qui concernent seulement les pays d'Asie en développement, entraînant, comme il l'indique lui-même, un biais géographique et économique certain.

En 1988, au moment où est mis en place le Revenu Minimal d'Insertion, le constat reste identique : « Nous ne disposons pas en France de données statistiques sur les populations dites pauvres. Mais il est néanmoins clair pour tout le monde que la pauvreté s'est aggravée avec la montée du chômage en particulier ⁴¹ ». Constat paradoxal et aveu d'impuissance au regard de l'importance des sommes consacrées à la protection sociale, qui donnent à leurs détracteurs les arguments pour évoquer le gouffre des dépenses sociales qui absorbe un « pognon de dingue⁴² ». A la fin du XX^e siècle, la question du dénombrement des pauvres semble donc continuer à se poser, presque dans les mêmes termes que ceux évoqués aux premiers temps de la Révolution. Les essais de définition mettent en évidence deux conceptions différentes : d'une part, la pauvreté absolue, définie en termes de besoins minimum vitaux traduits en équivalents monétaires, sur la base d'un panier-type. D'autre part, la pauvreté relative, définie par rapport aux conditions de vie des populations de référence, c'est-à-dire la possibilité, ou non, d'accéder à un mode de vie jugé « normal » par la population.

³⁹ Elisabeth MARC, Bernard SIMONIN, *Pauvreté-précarité, tentatives de mesure, Pauvreté et protection sociale des plus démunis dans les pays de la CEE*, CREDOC n° 4939, octobre 1986.

⁴⁰ Martin RAVAILLON, *Comparaisons de la pauvreté, concepts et méthodes LSMS, Étude sur la mesure des niveaux de vie*, Banque Mondiale, Document de travail n° 122.

⁴¹ Danièle DEBORDEAUX, *La mesure de la pauvreté*. In: Recherches et Prévisions, n°14-15, Décembre – mars 1988, p. 9.

⁴² Expression extraite d'une petite phrase prononcée par le président de la République française Emmanuel Macron au palais de l'Élysée le soir du 12 juin 2018, à l'occasion d'un entretien informel avec ses conseillers et publiée sur le réseau social Twitter le même jour (source Wikipédia)

Pauvreté relative ou pauvreté absolue, c'est essentiellement la dimension monétaire qui est donc retenue ici, et c'est toujours celle-ci qui est à la base des principaux indicateurs de la pauvreté, que ce soit au plan national ou au plan mondial, même s'il faut ici souligner les progrès importants réalisés par les organismes institutionnels ou non gouvernementaux, pour associer d'autres dimensions⁴³. En l'absence de consensus sur les définitions et les méthodes, on préfère énumérer les « méthodes envisageables » pour développer des études quantitatives sur les populations pauvres permettant de dépasser les approches morcelées des études qualitatives existantes : approches monétaires, approches non monétaires basées sur les conditions de vie, approches subjectives, approches comparatives⁴⁴. La question essentielle reste celle de l'organisation d'une approche multidimensionnelle d'un phénomène que l'on aurait de grandes difficultés à vouloir réduire à quelques indicateurs, aussi pertinents soient-ils. C'est bien cette approche multidimensionnelle que le père Joseph WREZINSKI retient dans son rapport sur la grande pauvreté et la précarité économique et sociale, en référence aux « capacités » développées notamment par l'économiste Amartya SEN ou la philosophe Martha NUSSBAUM.

« ...absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut-être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible⁴⁵ ».

A partir de 1975, l'INSEE regroupe une série de données sur la pauvreté monétaire, issues des données sur les revenus fiscaux et sociaux. Le taux de pauvreté est calculé en appliquant un seuil (de 40 à 70 %) sur la base du revenu médian. En 2018, au seuil de 60 %, ce taux de pauvreté est de 14,2%, soit 9 327 000 personnes.

⁴³ De nombreux organismes associatifs (Secours Populaire, Restaus du cœur, Secours Catholique, Fondation Abbé Pierre) réalisent tous les ans une ou plusieurs enquêtes d'opinion, ou baromètres sur le thème de la pauvreté. D'autres organismes, comme l'INSEE, le CREDOC, mettent en œuvre des enquêtes du même type. Comme les méthodologies retenues ne sont pas homogènes, il semble difficile d'en réaliser une synthèse.

⁴⁴ Danièle DEBORDEAUX, art. cit. pp 18-21. En France, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) a développé le principe du tableau de bord de la pauvreté et de l'exclusion sociale en tenant compte des aspects multidimensionnels que revêt la pauvreté. Pas moins de 18 indicateurs sont mobilisés pour illustrer les inégalités de revenus, de conditions de vie, la grande pauvreté, l'accès aux droits fondamentaux, l'inclusion. Il n'est pas sûr que cet effort de précision permette une approche plus synthétique de la pauvreté.

⁴⁵ *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, rapport du Conseil Economique et Social présenté par Joseph WRESINSKI, JO, 28 février 1987

Si l'on applique un seuil à 50%, le nombre de personnes pauvres, au sens de cette définition, est de 5 265 000 personnes. Ce calcul, s'il présente l'avantage de permettre une analyse sur période longue et une comparaison avec d'autres pays, présente au moins deux inconvénients : le premier concerne la base de données retenue, qui laisse une partie de la population concernée hors des statistiques⁴⁶ ; le deuxième concerne le mode de calcul en lui-même, basé sur le revenu médian, qui part du postulat que les revenus augmentent de manière uniforme, ce qui est loin d'être le cas.

Peut-on en définitive compter les pauvres ? La recherche de la « bonne méthode » permettant de donner à la pauvreté une dimension statistique suffisamment précise semble donc être une quête sans fin. L'INSEE fait preuve de prudence en la matière et conclue à la fin du XX^e siècle, aux limites des études classiques sur la pauvreté : « L'état des réflexions montre qu'il est prématuré de vouloir compter le nombre de pauvres et donner une mesure unique de l'intensité de la pauvreté⁴⁷ ».

En novembre 2016, le Journal d'ATD Quart Monde, dans un article intitulé « Mesurer la pauvreté avec les premiers concernés⁴⁸ », faisait état du lancement d'une recherche participative menée en collaboration avec l'université britannique d'Oxford sur de nouvelles mesures de la pauvreté, en associant les personnes touchées par celle-ci, devenant ainsi des co-chercheurs. Le rapport, publié en 2019⁴⁹, identifie neuf dimensions clés de la pauvreté, classée en trois registres : le cœur de l'expérience (dépossession du pouvoir d'agir, souffrance dans le corps, l'esprit et le cœur, lutte et résistance), les dynamiques relationnelles (maltraitance institutionnelle, maltraitance sociale, contributions non reconnues), les privations (manque de travail décent, revenu insuffisant et précaire, privations matérielles et sociales). « À côté des privations plus familières liées au manque de travail décent, à l'insuffisance et la précarité des revenus et aux privations matérielles et sociales, il existe trois dimensions relationnelles⁵⁰ ».

Les résultats de cette recherche met en évidence que la question du dénombrement des pauvres à partir des seuls indicateurs monétaires ou d'accès aux dispositifs sociaux est loin de permettre la mesure effective d'un phénomène par essence multidimensionnel, et que les

⁴⁶ Ne sont pas prises en compte les personnes vivant dans les maisons de retraite, les foyers jeunes travailleurs, les prisons et les sans domicile fixe.

⁴⁷ Marc FLEURBAEY, Nicolas HERPIN, Michel MARTINEZ, Daniel VERGER, *Mesurer la pauvreté*, Économie et statistique, n° 318-310, octobre 1998, p. 31.

⁴⁸ Journal d'ATD Quart Monde n° 466, novembre 2016.

⁴⁹ BRAY R., DE LAAT M., GODINOT X., UGARTE A., WALKER R. (2019) *Les dimensions cachées de la pauvreté*, Montreuil, Éditions Quart Monde.

⁵⁰ Ibid. p. 6.

personnes confrontées à la pauvreté expriment elles-mêmes dans une globalité mouvante. Au vu de ces différentes dimensions, il semble bien que chacun a pu, à un moment ou un autre de son existence, être confronté à l'un au moins des aspects d'une pauvreté entendue dans un sens plus large que le point de vue monétaire. En particulier, les situations de dépendance (enfance, vieillesse, maladie, handicap) sont des moments de la vie où les dimensions proposées par ATD Quart Monde peuvent être agissantes.

Cette approche nous fait donc passer de la conception traditionnelle de la pauvreté à une approche que l'on pourrait qualifier d'holistique, renvoyant à la notion de vulnérabilité, qui nous permet une compréhension plus large de la condition d'exclu comme « chose commune »⁵¹ à l'humanité.

Les dimensions mises en avant par la recherche d'ATD Quart-Monde conduisent à considérer l'humain dans toutes les dimensions de sa vulnérabilité. La question n'est pas tant de compter les pauvres. La recherche de la « bonne méthode » de dénombrement peut avoir pour conséquence d'occulter la réalité d'un phénomène par essence difficile à définir.

Et l'on peut en définitive se demander pourquoi la pauvreté devrait être présentée comme un ensemble de nombres récoltés dans le temps⁵². Compter les pauvres, n'est-ce pas finalement mettre en œuvre une classification qui conduit à isoler une partie de la population, à l'exclure plus ou moins d'une vision normée de la condition humaine, celle de nos sociétés dites avancées, et, tel un Tartuffe, refuser de considérer que nous sommes tous vulnérables alors que nous avons sans doute la conscience intime du contraire.

⁵¹ Guillaume LEBLANC, *Que faire de notre vulnérabilité*, Bayard, 2013, p. 13.

⁵² Blandine DESTREMAU, Pierre SALAMA *De la pauvreté à l'exclusion : limites de la mesure, multidimensionnalité de la pauvreté*, in *Mesures et démesure de la pauvreté*. Presses Universitaires de France, 2002, p. 108.