

La pauvreté et la précarité Diversité des recours à l'aide sociale

Elisabeth Pascaud et Bernard Simonin

Les personnes qui ont recours à l'aide sociale sont souvent considérées comme marginales, habituées à vivre de prestations et à l'écart du marché de l'emploi.
L'enquête menée en 1985 par le CREDOC avec des travailleurs sociaux conduit à retoucher sensiblement ces impressions. Ainsi, les personnes assistées sont assez jeunes et les difficultés à l'origine du recours à l'aide sociale sont souvent récentes. De même, l'allongement du chômage et la difficulté pour les personnes non qualifiées à trouver un emploi régulier mettent en situation financière grave une population de plus en plus nombreuse qui vient en partie s'ajouter à la « clientèle » traditionnelle des services sociaux : les ménages inactifs non retraités et les chefs de ménages ayant un emploi précaire et peu rémunéré.

Face aux impressions et aux discours sur le développement de la pauvreté, on manque de statistiques incontestables. D'abord parce que la pauvreté a des composantes multiples : insuffisance de ressources financières certes, mais aussi handicaps socio-culturels, absence de qualification, problèmes de santé qui empêchent de s'intégrer au monde du travail. Il est difficile de ramener toutes ces dimensions à un indicateur simple de pauvreté. C'est pourquoi on s'en tient généralement au revenu. Mais on se heurte alors aux difficultés d'appréhender correctement les revenus, qu'il s'agisse des plus hauts ou des plus bas. Dans ces conditions, comment analyser s'il y a une « nouvelle pauvreté » engendrée par les restructurations industrielles et l'exclusion de catégories de travailleurs qui n'ont pas la qualification répondant aux nouvelles exigences de la compétitivité internationale ?

Si l'enquête du CREDOC ne prétend pas proposer une mesure de l'ampleur de la pauvreté, elle tente de décrire les populations touchées.

En un mois, dans les zones retenues pour l'enquête (voir encadré), les travailleurs sociaux ont rencontré 1 700 ménages (familles ou personnes seules), soit en moyenne 3 % de l'ensemble des ménages de ces zones. Même si on ne peut l'extrapoler, cette proportion paraît d'autant plus élevée que l'enquête ne couvre pas les services sociaux spécialisés, notamment ceux des hospices, des prisons, des foyers d'hébergement. De plus, les familles en difficulté ne s'adressent pas toutes aux services sociaux. Certaines craignent de se trouver en situation « d'assistées ». D'autres ne pensent pas pouvoir être aidées, notamment les personnes sans enfants qui ne peuvent espérer obtenir d'aides financières durables, lesquelles sont réservées surtout aux familles.

Malgré ces limites, les tendances qui se dégagent de l'enquête sont assez fortes pour être significatives des problèmes actuels de la pauvreté en France.

Les ménages ayant recours à l'action sociale ont des difficultés graves

Au cours du mois précédant l'enquête, 12 % des ménages n'avaient perçu aucun revenu, ni salaire, ni prestations d'aucune sorte ; 45 % des familles ou personnes seules reçues avaient eu pour vivre moins de 1 500 francs, c'est-à-dire moins de 50 francs par jour et par unité de consommation⁽¹⁾, soit moins de 40 % du SMIC, ce qui est en général considéré comme le seuil minimum de pauvreté. Seuls 11 % dépassaient 3 000 francs par unité de consommation, soit 77 % du SMIC net.

Parmi ces revenus, peu de salaires : 67,5 % des ménages rencontrés ne touchent aucun revenu de travail, ni par les parents, ni par les enfants vivant avec eux. Et peu d'indemnités de chômage malgré le nombre important de chômeurs ayant contacté les permanences sociales. Dans la plupart des ménages, les prestations familiales constituent le pivot des ressources, les seules stables et régulières auxquelles s'ajoutent, de façon beaucoup plus aléatoire, des revenus du travail, des indemnités, des allocations mensuelles ou des pensions alimentaires.

(1) Les unités de consommation sont calculées en attribuant un coefficient à chaque personne du ménage : 1 au premier adulte, 0,7 aux autres personnes d'au moins 16 ans et 0,5 aux enfants de moins de 16 ans.

La majorité des ménages viennent voir les travailleurs sociaux d'abord pour obtenir une aide financière, même si ce n'est pas leur demande unique (65 % des cas). Seuls 35 % ne formulent qu'une demande d'un autre type : aide pour la constitution ou la régularisation d'un dossier ou besoin de discussions liées à des problèmes familiaux ou de santé.

La recherche d'aide financière (prêts, aide mensuelle, secours partiels en espèces ou en nature) a deux origines principales :

- des dettes : près de la moitié des ménages en déclarent et, pour 13 % d'entre eux, le montant de la dette est supérieur à 10 000 francs ;
- des difficultés augmentées par l'attente de certaines ressources : 28 % des ménages de l'enquête attendent au moins une allocation ou une prestation, le plus souvent l'allocation chômage.

Dans 20 % des cas, l'insuffisance dramatique de ressources amène à demander seulement un secours ponctuel pour satisfaire des besoins vitaux (nourriture, vêtements,...).

Lorsque les demandes financières viennent de ménages ayant des enfants, les travailleurs sociaux peuvent y

répondre avec un dispositif assez large d'allocations et de prestations, éventuellement en faisant appel à d'autres services. En revanche, lorsqu'il n'y a pas d'enfant, la seule possibilité est de fournir un secours ponctuel.

Les problèmes de l'emploi marquent le recours à l'action sociale

Les restructurations industrielles avec l'accroissement du chômage, la prolongation de sa durée et la quasi-disparition des « petits boulots » peu qualifiés provoquent l'arrivée dans les permanences sociales de nouveaux ménages ayant des difficultés financières. S'ils vivent seuls ou si la femme ne trouve plus un complément de revenu indispensable, ils basculent dans la précarité et la pauvreté. Ainsi se renouvelle largement la clientèle des travailleurs sociaux : au cours de la période de l'enquête, 20 % des venues représentaient une première démarche auprès de l'action sociale et plus du quart des ménages n'étaient pas des habitués, même s'ils avaient déjà rencontré un travailleur social.

Situations par rapport à l'emploi

en %

Situation de la personne de référence du ménage					
	Chômeur	Ayant un emploi	Inactif	Retraité	TOTAL
Action sociale Enquête CREDOC 1985	36,8	29,9	24,5	8,8	100 = 1491 ménages
France entière Enquête emploi 1985	4,0	60,4	8,3	27,3	100 = 20 millions de ménages

Le chômage, cause principale de précarité

Dans l'enquête réalisée avec les travailleurs sociaux, 37 % des chefs de ménage sont chômeurs. Ce qui est une proportion considérable au regard du chiffre de 4 % relevé par l'INSEE pour l'ensemble des ménages en 1985. Leur situation est d'autant plus grave qu'ils ne peuvent pas compter sur le salaire d'un autre membre de leur famille : 17 % vivent seuls, 33 % sont des chefs de famille monoparentale et 47 % sont des couples où le mari est chômeur et où la femme ne travaille pas.

De plus, 72 % des chômeurs ayant fait appel à des travailleurs sociaux ne sont pas indemnisés et les autres n'ont touché qu'une faible indemnité, 2 000 francs en moyenne sur le mois.

Ce sont en effet pour la plupart :

- des jeunes dont la durée d'activité a été courte. Plus de la moitié des chefs de ménage de l'enquête ont moins de 35 ans ;
- des femmes n'ayant jamais travaillé mais se trouvant dans l'obligation de trouver un emploi ;

UNE ENQUETE AVEC LES PROFESSIONNELS DE L'ACTION SOCIALE

1 700 questionnaires

L'enquête a été préparée avec un groupe réunissant des travailleurs sociaux du Val-de-Marne. Elle a été réalisée dans neuf sites géographiques avec des équipes volontaires. 1 700 questionnaires ont ainsi été remplis, pour toutes les personnes rencontrées par les travailleurs sociaux, à l'exclusion de contacts rapides et sans suite. La période d'enquête était septembre-octobre 1985. 1 500 questionnaires comportent pratiquement toutes les informations recherchées sur la situation familiale, professionnelle et financière des familles ainsi que sur la demande adressée aux travailleurs sociaux et la solution envisagée.

Des sites présentant des situations contrastées

- Trois villes ont été retenues en région parisienne : Alfortville, Ivry, Orly.
- Grande-Synthe et Grand-Fort-Philippe, aux environs de Dunkerque, constituent l'autre zone de concentration urbaine, marquée par un chômage particulièrement grave lié au déclin de la sidérurgie.
- Dans la circonscription d'action sociale de Longwy, également touchée par les problèmes de la sidérurgie, la crise s'est traduite par un exode important plus que par un niveau très élevé de chômage.
- Toul est un chef-lieu d'arrondissement qui ne se distingue guère de la moyenne des villes de 10 000 à 20 000 habitants.
- Le bassin d'emploi des Herbiers et la circonscription de Castelsarrasin représentent les zones rurales de notre échantillon.

Degré de représentativité de l'échantillon

Bien que cet échantillon de zones ne soit pas représentatif de l'ensemble du territoire national, il ne s'éloigne guère de la composition moyenne de la population en France. Il comporte cependant plus de ménages ouvriers (33,8 % contre 25,1 %), plus d'étrangers (10,0 % contre 6,8 %), un peu plus d'actifs, de familles nombreuses et moins de cadres, chefs d'entreprises, artisans ou commerçants, moins de personnes seules et de retraités.

La crise a empêché l'intégration normale au monde du travail de ces jeunes ou de ces femmes sans expérience professionnelle et sans qualification suffisante.

– des étrangers et des ouvriers non qualifiés, plus âgés, qui ont peu de chances de retrouver du travail. Avant la crise, ils n'avaient pas pu obtenir un statut leur assurant une certaine stabilité dans l'emploi. La montée du chômage les a peu à peu exclus du marché du travail. Au total, 60 % des chômeurs venus dans les permanences sociales sont au chômage depuis plus d'un an et la majorité sont endettés.

Ces situations de précarité sont graves et se sont dégradées rapidement : dans 21 % des cas, la situation de précarité remonte à moins de six mois et, au total, dans 63 % des cas à moins de deux ans.

Dans certaines zones où la crise est très aiguë, les familles qui sollicitent des aides sont trop nombreuses pour que les sommes perçues par chacune constituent un réel secours.

Mais aussi l'emploi précaire ou peu qualifié

30 % des chefs de ménage de l'enquête ont un emploi. Ce sont souvent des couples avec des enfants (2/3). La femme est inactive. L'homme a un travail peu qualifié, parfois instable et toujours peu rémunérateur. Leur revenu est cependant en général supérieur à celui des chômeurs et des inactifs. Leurs problèmes tiennent à des périodes antérieures de chômage, à la maladie ou à une certaine incapacité à gérer leur budget. Il en résulte des dettes souvent importantes et pour lesquelles ils sollicitent l'aide des services sociaux. Ceux-ci considèrent, la plupart du temps, que ces problèmes, en général récents, sont solubles. Cependant, environ 40 % d'entre eux semblent dans une situation durable de précarité.

Une clientèle traditionnelle de l'action sociale demeure également

Dans l'enquête, 25 % des chefs de ménage sont des inactifs non retraités. Ils constituent ce que l'on pourrait appeler la population traditionnelle de l'action sociale. Bien connus des travailleurs sociaux car leurs problèmes sont anciens, ils sont beaucoup plus âgés que les actifs. Plus que pour les autres familles, il y a déjà eu transmission de leurs désavantages à leurs enfants qui sont nombreux à avoir une scolarité difficile ou à se retrouver au chômage après 16 ans. Pourtant, leur situation financière est un peu moins mauvaise que celle des chômeurs car ils touchent en majorité les prestations liées à leur mauvais état de santé ou, pour les femmes seules avec enfant, des allocations familiales importantes, compte tenu de leurs nombreux enfants.

Quant aux retraités, ils s'adressent peu aux services sociaux. Ils ne représentent que 8,8 % des personnes rencontrées. L'augmentation du niveau des retraites leur permet d'échapper à la précarité. Ils en ont du moins le sentiment du fait de l'amélioration des conditions de vie qu'ils ont connues depuis leur jeunesse.

De manière générale on retrouve les catégories de ménages les plus fragiles

En prenant le point de vue traditionnel d'analyse de la clientèle des services sociaux selon les situations familiales, on retrouve les catégories de familles les plus fragiles, qu'elles soient touchées par le chômage et la précarité de l'emploi ou par la maladie et l'inactivité.

en %

	Situation de la personne de référence du ménage				TOTAL
	Personne seule	Famille mono-parentale	Couple		
			sans enfants	avec enfants	
Action sociale Enquête CREDOC 1985	15,5	29,6	7,6	47,3	100 = 1491 ménages
France entière Recensement de la population 1982	25,7	4,5	28,4	41,4	100 = 19 millions ⁽¹⁾ de ménages

Situations familiales

(1) Non compris les « autres ménages sans famille », par exemple des frères et sœurs habitant ensemble.

C'est ainsi que l'enquête comporte :

- 30 % de familles monoparentales,
- parmi les familles avec enfants, des familles nombreuses. Plus de la moitié ont au moins trois enfants de moins de 16 ans (16 % des familles en France, au recensement de 1982), ou très nombreuses (15,7 % ont au moins cinq enfants),
- des ménages jeunes : 42 % des personnes de référence (personnes seules ou chefs de ménage) ont moins de 35 ans,
- 25 % d'étrangers contre 6 % seulement dans l'ensemble de la population. Cette proportion importante tient en grande partie aux sites retenus car les étrangers y sont plus nombreux qu'en moyenne (cf. encadré : 10 %) et à la concentration des étrangers parmi les travailleurs peu qualifiés qui sont les plus vulnérables au risque de pauvreté : 18 % des ouvriers non qualifiés sont étrangers (en moyenne nationale, le pourcentage est sans doute plus élevé encore sur les sites retenus).
- 15 % de personnes seules, ce qui représente beaucoup quand on sait que ce chiffre comprend relativement peu de retraités (moins de 5 %). Parmi elles, les personnes au chômage, qui n'ont plus aucune indemnité et qui ne peuvent pas compter sur une solidarité familiale,

connaissent une situation des plus graves. Ce sont là des personnes réellement sans ressources.

L'apport le plus important de cette enquête est de montrer à quel point l'état du marché du travail a mis de nouvelles familles ou personnes seules en difficulté, tout en aggravant des situations de précarité plus anciennes. Le cas des chômeurs apparaît particulièrement préoccupant. D'autant plus que les travailleurs sociaux se montrent très pessimistes pour un chômeur sur quatre, s'il ne retrouve pas d'emploi par lui-même.

Dès lors que le nombre de chômeurs ne diminue pas et que la durée du chômage continue à s'allonger, le manque d'instruments efficaces de l'action sociale face à la montée de la pauvreté conduit à poser le problème de l'institution d'un minimum de revenu garanti. Même si l'enquête réalisée ne permet pas de juger de l'effet d'une telle mesure, elle conduit à s'interroger sur l'adéquation de la protection sociale aux besoins des catégories de ménages les plus touchées par les restructurations industrielles et le sous-emploi qui en résulte.

L'allocation supplémentaire du Fonds National de Solidarité et l'allocation aux adultes handicapés

Deux exemples d'allocations sous conditions de ressources

L'étude sur la pauvreté-précarité a été réalisée par le CREDOC à la demande du Commissariat Général du Plan. Elle est composée de trois rapports :

- La pauvreté-précarité en 1985 : diversité des recours à l'action sociale - Jean-Paul Dupré, Elisabeth Pascaud, Bernard Simonin ;

- Caractéristiques des ménages à bas revenus - Enquête CNAF-CREDOC 1979 - Georges Hatchuel.

- Comparaisons internationales - Elisabeth Marc.

Les deux premiers rapports sont parus, le troisième va paraître.

Sur les thèmes du FNS et de l'AAH : Solidarité Santé, Etudes Statistiques - SESI - N° 3-1985, N° 4-1986 (à paraître) - Documents Statistiques - SESI - N° 8, mai 1985 et N° 18, avril 1986 (à paraître) - Informations rapides - SESI - N° 63, décembre 1985 - Données Sociales - INSEE - (à paraître).

Le Service des statistiques, des Etudes et des Systèmes d'Information (SESI) du Ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale développe progressivement des travaux statistiques permettant d'analyser le système de protection sociale du point de vue de la nature des dépenses et des bénéficiaires de la redistribution.

Deux allocations sont présentées ici :

L'allocation supplémentaire du Fonds National de Solidarité

Créé en 1956, le Fonds National de Solidarité accorde sous certaines conditions d'âge, de nationalité et de résidence, une allocation supplémentaire aux personnes titulaires de pensions de vieillesse ou d'invalidité dans la limite d'un plafond de ressources autorisé.

Le montant de l'allocation supplémentaire du F.N.S. s'établit au 1^{er} janvier 1986 à 17 710 francs par an (14 810 francs si le conjoint bénéficie aussi de l'allocation). Ceci garantit aux personnes titulaires de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (13 160 francs par an) le minimum vieillesse, soit 30 870 francs par an pour une personne seule et 55 940 francs pour deux époux.

Au 31 décembre 1984, le nombre de bénéficiaires du Fonds National de Solidarité était de 1 727 400 (respectivement 1 604 800 pour la vieillesse et 122 600 pour l'invalidité). Le montant total ainsi versé était voisin de 22 milliards de francs. Depuis l'origine de l'allocation, les effectifs allocataires de la vieillesse diminuent régulièrement : -35 % par rapport à 1960. Ceci est dû à l'amélioration sensible des prestations vieillesse résultant en particulier de la mise en place des régimes complémentaires. Il demeure qu'en 1984, une personne âgée de plus de 65 ans sur cinq est titulaire de l'allocation. L'enquête réalisée par le S.E.S.I., au 31 décembre 1984, auprès des différentes caisses de retraite débitrices montre que les allocataires du F.N.S. vieillesse sont principalement des femmes (69,5 %), âgées de plus de 75 ans (deux femmes sur trois) et le plus souvent célibataires, veuves ou divorcées (78 % des cas).

L'allocation aux adultes handicapés

Créée par la loi d'orientation de 1975, l'allocation aux adultes handicapés a pour but d'assurer un revenu minimum aux personnes handicapées remplissant certaines conditions d'âge, de nationalité, de résidence et de taux d'incapacité.

Le versement mensuel de l'A.A.H., à taux plein, s'élève à 1/12^e du minimum vieillesse annuel, soit 2 572 francs depuis le 1.1.1986. Cette allocation peut être versée à taux réduit en cas d'hospitalisation, de dépassement du plafond des ressources, de perception d'un complément de revenu ou d'un autre avantage de vieillesse ou d'invalidité. 458 300 personnes recevaient l'allocation aux adultes handicapés au 31 décembre 1984 pour un montant de 11 milliards de francs. La croissance de l'allocation aux adultes handicapés depuis sa création tend à se ralentir, aussi bien en montant qu'en nombre de bénéficiaires.

Années	Fonds national de solidarité (vieillesse et invalidité)		Allocation aux adultes handicapés	
	Effectifs (en milliers)	Montants versés (en millions de F)	Effectifs (en milliers)	Montants versés (en millions de F)
1980	1865	11 327	357	4 984
1981	1820	13 873	405	6 386
1982	1815	20 101	428	9 088
1983	1775	22 204	451	10 363
1984	1727	21 962	458	10 951

Source : enquête SESI

Evolution récente des effectifs et des montants versés

Les bénéficiaires du Fonds National de Solidarité vieillesse au 31 décembre 1984

	Structure par âge des bénéficiaires du F.N.S.			Proportion de bénéficiaires du F.N.S. dans la population totale		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
60 à 64 ans	11,3	7,3	8,5	3,9	5,0	4,5
65 à 69 ans	12,1	8,2	9,4	8,5	10,7	9,7
70 à 74 ans	23,6	18,2	19,9	12,6	15,9	14,7
75 à 79 ans	25,1	23,7	24,1	18,5	24,3	21,1
80 à 84 ans	18,0	21,8	20,6	23,0	31,9	28,9
85 et plus	9,9	20,8	17,5	27,4	44,3	40,0
Ensemble 65 ans et +	88,7	92,7	91,5	15,3	22,9	20,0
Ensemble 60 ans et +	100,0	100,0	100,0	11,5	18,2	15,6
Effectifs	(489 464)	(1 115 336)	(1 604 800)			
Proportion d'isolés	43,3	78,1	67,5			

Source : enquête SESI

en %