

— C R E D O C —

PAUVRETE - PRECARITE

TENTATIVES DE MESURE

PAUVRETÉ ET PROTECTION SOCIALE DES PLUS DÉMUNIS
DANS LES PAYS DE LA C.E.E.

Elisabeth MARC & Bernard SIMONIN

Sou1986-2235

PAUVRETE - PRECARITE

TENTATIVES DE MESURE

PAUVRETÉ ET PROTECTION SOCIALE DES PLUS DÉMUNIS

DANS LES PAYS DE LA C.E.E.

Etude réalisée

par

Elisabeth MARC et Bernard SIMONIN

avec la collaboration d'Aude DUFAY, stagiaire

Secrétariat : Christiane DUBOIS

Nous tenons à remercier tous les centres universitaires et services administratifs étrangers qui, par leur réponse à notre questionnaire et l'envoi d'une documentation abondante et de grande qualité, ont permis la réalisation de cette étude.

Etude réalisée à la demande du
Commissariat Général du Plan

N° 4949

OCTOBRE 1986

- S O M M A I R E -

	Page
PRESENTATION.	1
LES TENDANCES PRINCIPALES QUI SE DEGAGENT DE L'ETUDE.	4
TABLEAUX DE SYNTHESE.	14
ALLEMAGNE	23
BELGIQUE	35
DANEMARK	41
GRECE	49
IRLANDE	53
ITALIE	63
LUXEMBOURG	69
PAYS-BAS	73
ROYAUME-UNI	79
POUR COMPARAISON : LES ETATS-UNIS	89
ANNEXE	101
BIBLIOGRAPHIE	103

PAUVRETE ET PROTECTION SOCIALE DES PLUS DEMUNIS
DANS LES PAYS DE LA C.E.E.

PRESENTATION

Le rapport "Pauvreté-précarité" du CREDOC a tenté de mesurer l'ampleur de la pauvreté-précarité en France, de définir les caractéristiques des populations les plus touchées et de rechercher les lacunes de notre système de protection sociale face aux évolutions économiques et sociales actuelles. Le présent rapport propose une synthèse de la situation dans chacun des pays de la C.E.E. (hors Portugal et Espagne). Il s'agit de faire le point sur les politiques de lutte contre la pauvreté menées aujourd'hui dans ces différents pays et sur leurs résultats. On examinera plus particulièrement quel a été l'impact de la crise économique sur le niveau de vie des populations en état de précarité et quelles mesures ont été prises pour essayer d'éviter l'exclusion sociale de millions d'individus. Mais cet examen suppose une description préalable des systèmes d'information existants et des études nationales les plus récentes sur le sujet ainsi qu'un bref aperçu des concepts utilisés et des seuils de pauvreté retenus. Pour comparaison, une brève description de la situation aux Etats-Unis est proposée en fin de volume. Pour ce dernier pays, le Commissariat Général du Plan disposera très prochainement d'une étude beaucoup plus complète commandée à un chercheur américain.

Les informations rassemblées pour la confection du rapport proviennent essentiellement des réponses des centres universitaires et des services administratifs étrangers que nous avons contactés en décembre 1985.

Les 35 organismes qui ont coopéré à notre enquête ont envoyé une documentation extrêmement riche, qu'il s'agisse de réponses directes au petit questionnaire qui leur avait été adressé, de livres ou d'articles récemment publiés. Le volume et la qualité des renseignements transmis varient d'un pays à l'autre. Il est possible dans certains cas d'apprécier des évolutions de longue période, de se référer à diverses définitions de la pauvreté, à plusieurs sources statistiques ; la confrontation des résultats des recherches, le recoupement des opinions présentées garantissent la fiabilité des synthèses qui en résultent. Pour d'autres pays, les données sont très fragmentaires et ne permettent aucune étude très approfondie.

Il a paru quand même souhaitable de conserver aux présentations de toutes les situations nationales une forme commune afin de faciliter la lecture de ce rapport et les comparaisons entre pays.

Le plan adopté est le suivant :

- 1 - La connaissance des populations pauvres.
 - a) les études et enquêtes sur la pauvreté.
 - b) la définition de la pauvreté, les indicateurs retenus.

- 2 - L'ampleur des phénomènes de pauvreté.
 - a) l'évolution de la pauvreté sur moyenne ou longue période.
 - b) les caractéristiques des ménages les plus pauvres, les causes des évolutions récentes.

- 3 - Le minimum social et le système de protection sociale.
 - a) l'existence ou l'absence d'un revenu minimum garanti.
 - b) le rôle du système général de protection sociale dans la lutte contre la pauvreté.

- 4 - Les conséquences éventuelles de l'existence d'un minimum garanti sur la qualité des autres systèmes de protection sociale.

Lorsque l'information disponible était faible, le plan retenu est souvent moins détaillé mais les trois premières parties sont toujours distinguées.

En dehors des documents envoyés par les instituts étrangers, nous avons repris certaines données disponibles dans quelques études sur les systèmes de protection sociale étrangers menées récemment en France (BIPE, IRES ... cf. bibliographie). Mais ces études n'ont jamais constitué notre source d'information principale.

La documentation recueillie dans tous les pays disposant d'équipes universitaires nombreuses et travaillant sur le sujet depuis longtemps a été, comme nous l'avons déjà signalé, très volumineuse. Il a donc fallu faire une sélection rigoureuse pour arriver à des synthèses nationales ne dépassant jamais une dizaine de pages. Les choix ont été faits en fonction de ce qui nous semblait être les principales préoccupations du Commissariat Général du Plan. Dans ce sens, les informations les plus détaillées concernent l'existence d'un

revenu minimum garanti, l'évolution de son montant, son mode de fonctionnement ainsi que le nombre et les caractéristiques des bénéficiaires. Mais nous avons toujours cherché à replacer cette prestation à l'intérieur du système de protection sociale et à évaluer globalement l'efficacité redistributive des prestations spécifiques destinées aux populations les plus précaires : personnes âgées, invalides ou handicapés, chômeurs, familles nombreuses.

Il a paru nécessaire également de présenter, lorsque c'était possible, l'historique de ces minimums sociaux, la date et les raisons de leur apparition, leurs modifications au cours du temps.

Essayer de retracer l'évolution de la pauvreté dans les différents pays de la C.E.E. correspond à un autre objectif prioritaire de l'étude. Il s'agit là d'examiner si la résurgence d'une pauvreté importante en France, touchant des couches nouvelles de la population (les chômeurs et les jeunes plutôt que les personnes âgées) est un phénomène isolé ou se retrouve dans la plupart des pays développés sous l'effet de la crise. Plus précisément, les systèmes de protection sociale étrangers se sont-ils révélés mieux adaptés aux conditions économiques et sociales qui prévalent aujourd'hui et qui ont toutes chances de rester dominantes à moyen terme ?

La description détaillée des recherches, études et enquêtes les plus significatives menées récemment dans les différents instituts étrangers qui nous ont répondu est contenue dans un rapport récent du CREDOC pour la Direction de l'Action Sociale du Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi (1).

Les renseignements repris dans ce texte permettent de juger de l'importance des travaux de recherche sur la pauvreté à l'étranger et des forces et faiblesses des appareils statistiques existants. Nous avons tenu à être assez précis sur ce dernier point dans la mesure où la France a un retard certain dans ce domaine qu'il paraît urgent de combler en s'inspirant de modèles étrangers. Enfin, même si les aspects méthodologiques de définition de la pauvreté et de construction d'indicateurs pertinents ne constituent pas un des axes principaux du rapport et sont plus détaillés dans l'étude pour la D.A.S. précédemment citée, il était indispensable de faire une présentation sommaire

1 - *Exploitations complémentaires de l'enquête "Diversité des recours à l'action sociale" CREDOC Septembre 1986.*

des notions retenues dans chacun des pays, ne serait-ce que pour comprendre et relativiser les chiffres nationaux sur l'évolution et la structure de la population pauvre. Signalons à ce propos qu'il n'était pas dans nos intentions de faire une étude comparative de l'importance de la pauvreté à partir d'indicateurs homogènes. Le Luxembourg Income Study (cf. bibliographie) développe actuellement ce type de recherche et a déjà publié des travaux sur un petit nombre de pays de l'O.C.D.E. en retenant certains seuils de pauvreté relative fréquemment utilisés.

LES TENDANCES PRINCIPALES QUI SE DEGAGENT DE L'ETUDE.

Pauvreté et croissance économique ont suivi des évolutions inverses.

Ce résultat n'a rien de surprenant mais il frappe par son caractère tout-à-fait général. Jusqu'au début des années 1970 il y a eu un net mouvement d'amélioration de la condition des plus défavorisés. L'augmentation régulière et rapide du niveau de vie en est la cause principale mais elle a été accompagnée le plus souvent par des politiques assez généreuses en faveur des populations sans revenus du travail ou ayant des salaires très bas qui ont permis une diminution de la pauvreté relative et ceci quelle que soit la mesure retenue pour définir cette notion.

Les effets de la crise n'ont pas toujours été immédiats. Dans bien des cas la situation financière de certaines catégories a même continué à s'améliorer un peu. Si le retournement de tendance n'a pas eu lieu en même temps dans chacun des pays, il s'est produit partout et le nombre des plus démunis qui n'ont droit à aucune allocation ou qui ne peuvent prétendre qu'à une prestation minimale garantie à tous a augmenté fortement dans la grande majorité des cas.

L'apparition brutale d'une "nouvelle pauvreté", d'autant plus surprenante pour la population qu'elle fait suite à une phase continue de progrès social n'est donc pas un phénomène propre à la France. D'autres similitudes existent en ce qui concerne la composition de la population pauvre.

Les personnes âgées remplacées par les jeunes.

Dans six des sept pays pour lesquels il est possible d'observer l'évolution sur moyenne période des caractéristiques des personnes pauvres (1) on note un rajeunissement sensible en quelques années (seuls les Pays-Bas font exception). L'amélioration du niveau de vie des personnes âgées s'explique par une revalorisation rapide des pensions de retraite ou par la création d'aides spécifiques. Dans la dégradation de la situation des jeunes adultes, les difficultés d'insertion professionnelle tiennent une place prépondérante. Enfin, certains pays (Etats-Unis, Royaume-Uni en particulier) sont confrontés à une augmentation de la pauvreté des enfants avec la multiplication de familles monoparentales aux assises financières très fragiles, l'extension du chômage de longue durée parmi les chefs de famille et l'insuffisance des ressources complémentaires pour les familles nombreuses.

Le chômage de longue durée, cause principale du développement récent de la pauvreté.

Le chômage est cité comme un facteur majeur de la recrudescence de la pauvreté dans huit pays européens sur neuf. C'est plus précisément le chômage de longue durée qui fait problème, ce qui s'explique facilement.

Des allocations-chômage d'un niveau élevé ne sont accordées, comme en France, qu'à certaines catégories de travailleurs, ce qui exclut en général les jeunes et les femmes sans expérience professionnelle, et la durée de versement est limitée à quelques mois ou à un an. Au delà de cette période, les individus n'ont droit suivant les pays et leur situation propre qu'à une prestation-chômage de faible niveau ou au revenu minimum garanti. Parfois, ils ne peuvent prétendre qu'à des aides ponctuelles et très aléatoires. Les systèmes de protection contre le chômage se sont en effet développés à une époque où il y avait pratiquement un plein-emploi structurel (le taux de chômage moyen dans les pays de la C.E.E. était de 2 % en 1970). Etre chômeur de longue durée correspondait alors à une situation tout-à-fait marginale, perçue par la société comme la conséquence d'une attitude de refus vis-à-vis du travail ou de l'existence de ressources occultes (travail au noir ...) et dont la sanction devait être l'absence ou la faiblesse des revenus de remplacement.

1 - Non compris la Belgique, la Grèce et l'Italie.

La reconnaissance actuelle de l'existence et du développement préoccupant d'un chômage de longue durée tout-à-fait involontaire qui lèse gravement les personnes qui en sont victimes et leur famille ne s'est pas traduite par un renforcement de la protection de ces catégories faute d'un consensus pour augmenter encore les prélèvements obligatoires au moment où le pouvoir d'achat des ménages avait tendance à stagner ou même à baisser.

Il est à noter d'ailleurs que le seul pays de la CEE pour lequel les études semblent montrer que la crise a eu un faible effet sur le développement de la pauvreté est la Belgique où l'assurance-chômage protégeait très longtemps les travailleurs, avant une réforme récente rendue nécessaire par le déficit important des Finances Publiques.

Deux autres causes sont avancées dans plusieurs pays pour expliquer la montée de la pauvreté :

- l'existence de disparités territoriales ou ethniques souvent anciennes qui n'ont pas été combattues efficacement par les gouvernements et ont rendu très fragiles à toute récession certaines catégories de ménages (Etats-Unis, Italie, Grèce) ;
- la baisse du niveau des revenus de remplacement. La pauvreté ne touche plus seulement la part croissante de la population qui ne peut bénéficier des prestations spécialisées du système traditionnel de protection sociale. Une large fraction des personnes sans emploi doit subir l'érosion du pouvoir d'achat des prestations qui leur sont allouées ou le renforcement de la sélectivité des critères d'attribution. Ce mouvement est assez général depuis deux ou trois ans mais il semble avoir pris pour le moment une ampleur particulière dans trois pays : Etats-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni.

Des différences sensibles dans l'ampleur et l'organisation des moyens consacrés à la lutte contre la pauvreté.

Les nombreuses similitudes qui viennent d'être signalées quant à la description et à l'analyse des causes de la pauvreté ne paraissent pas déboucher sur une convergence des politiques nationales de lutte contre la pauvreté. C'est plutôt dans chaque pays l'histoire de la construction progressive du système de protection sociale, avec toutes ses pesanteurs, qui explique l'état

actuel du dispositif adopté. Pourtant, un point commun négatif est souligné par les chercheurs de tous les pays, c'est l'absence d'une politique cohérente de lutte contre la pauvreté qui fasse une large place aux actions préventives et reconnaisse le caractère multidimensionnel du phénomène. Les actions gouvernementales ou locales se réduisent trop souvent à des séries de mesures ponctuelles destinées à des publics très ciblés ou bien, lorsqu'il s'agit d'une politique de plus grande ampleur, à un soutien financier qui n'intègre guère des préoccupations de réinsertion sociale des allocataires. Mais ce constat plutôt pessimiste ne doit pas, à notre sens, engendrer un rejet sans nuances des politiques contemporaines, jugées inadaptées pour enrayer la reproduction des situations de pauvreté. Entre un pays qui assure à tous dans des conditions assez libérales un revenu garanti non négligeable et un pays qui laisse aux seules solidarités individuelles le soin d'empêcher des basculements dans la pauvreté absolue, la différence est réelle. Nous ne chercherons pas pour autant à classer les Etats selon le degré d'efficacité de leurs politiques. Par manque d'informations sur certains pays, d'abord : comment situer l'Italie par exemple, dont le système repose très largement sur des prestations versées par les communes dans des conditions et pour des montants extrêmement variables qui nous restent inconnus.

De fait, il n'existe pas de critères indiscutables pour délimiter la pauvreté. Un court exemple permettra d'illustrer la complexité d'un tel débat. Qui de l'Angleterre ou de la France a mis en place les mesures les plus efficaces ? Si on retient un seuil de pauvreté très bas ou l'absence complète de ressources comme critère d'appréciation, le Royaume-Uni sera privilégié avec son "Supplementary Benefit" qui assure théoriquement à tous un revenu minimum sans équivalent en France. Si le seuil choisi est plus élevé, le jugement s'inversera. La France fournit des prestations spécialisées souvent assez fortes qui assurent à leurs bénéficiaires un niveau de vie relativement décent alors qu'au moins sept millions de Britanniques doivent se contenter du Supplementary Benefit, dont le montant reste modeste (cf. page 85).

Un revenu minimum garanti largement répandu.

Parmi les pays étudiés - les neuf Etats d'Europe des dix hors la France, plus les Etats-Unis - sept ont un revenu minimum garanti (R.M.G.), c'est-à-dire une allocation universelle et à durée illimitée destinée à satisfaire les besoins fondamentaux des plus démunis (cf. tableaux de synthèse

page 14). Un huitième envisage d'en créer un pour harmoniser l'aide sociale. Par ailleurs l'Italie vient de mettre en place au niveau national un système de chèques sociaux pour les familles les plus démunies et il est probable que des systèmes locaux de garantie de ressources existent, très peu formalisés et mal connus des organismes nationaux.

Les allocations existantes se distinguent à la fois par leur niveau, leur mode de calcul, leurs conditions d'attribution et leur financement mais trois points communs nous semblent fondamentaux :

- leur caractère universel. Les exclus du R.M.G., lorsqu'ils existent, se limitent le plus souvent à certaines catégories d'étrangers. Les jeunes, en particulier, peuvent toujours bénéficier de la prestation, parfois même s'ils habitent encore chez leurs parents (au Royaume-Uni ou au Danemark). En Allemagne, le R.M.G. combiné à un taux de chômage assez faible a permis le développement de l'autonomie précoce des jeunes vis-à-vis de leur famille, mouvement qui a été stoppé en France avec l'aggravation de la crise. La recherche effective d'un travail est une condition d'attribution qui apparaît parfois mais elle semble, de fait, assez formelle et ne contribue pas à rejeter un nombre important d'individus ;
- leur durée illimitée. Aucun des pays étudiés ne fixe une durée maximale de versement de la prestation. Au contraire, la Grande-Bretagne prévoit un taux supérieur d'allocation pour les personnes qui sont durablement dépendantes du Supplementary Benefit (sauf s'il s'agit de chômeurs). Nous avons réuni peu de données détaillées sur les durées moyennes de versement et sur leur dispersion. Les chiffres obtenus pour l'Allemagne ou le Danemark signalent une très forte proportion de bénéficiaires de longue durée. Les résultats des panels américains soulignent au contraire le caractère transitoire de la plupart des situations de pauvreté ;
- leur assimilation à un droit. Ce point est jugé fondamental dans beaucoup d'études car il signifie pour les familles l'absence de démarches humiliantes et la non soumission à un quelconque arbitraire administratif. Les relations avec l'administration restent toutefois complexes lorsqu'existe, comme en Grande Bretagne, toute une série de prestations complémentaires de l'allocation de base dont les règles d'attribution ne sont pas clairement fixées.

Des différences entre les R.M.G. quant à leur niveau, leur homogénéité sur l'ensemble du territoire et, surtout, leur place dans le système de protection sociale.

* Malgré un objectif commun - assurer à chacun la satisfaction de ses besoins fondamentaux - les niveaux des R.M.G. varient sensiblement d'un pays à l'autre, que l'on raisonne en termes de montant absolu ou de niveau relatif. Les Pays-Bas assurent le revenu le plus élevé (environ 7.000 Francs mensuels pour une famille de deux enfants en 1985) devant l'Allemagne (environ 6.000 Francs si l'on tient compte des allocations complémentaires). Le cumul des bons alimentaires et de l'aide aux familles défavorisées aux Etats-Unis donne un revenu garanti moyen d'environ 5.000 Francs (toujours pour une famille de deux enfants) mais ce montant varie du simple au double suivant les Etats. Les allocations de base en Irlande et en Grande-Bretagne sont nettement plus faibles (respectivement 2.800 Francs environ et un peu plus de 3.000 Francs) mais les prestations complémentaires pour les besoins particuliers ne sont pas négligeables. Les prestations au Danemark se situent entre ces deux extrêmes et le montant du R.M.G. belge varie d'une commune à l'autre, au dessus d'un minimum fixé par l'Etat.

En comparaison, la situation d'une famille française de même taille ne bénéficiant que d'une allocation-chômage de fin de droits et des allocations familiales apparaît très mauvaise puisque ses revenus plafonnent à 2.500 Francs par mois. Même si l'on ajoute des allocations-logement et une allocation mensuelle de l'A.S.E. (versée souvent pendant une durée limitée), cette famille n'approche pas le montant des ressources garanties aux Pays-Bas ou en Allemagne.

* L'uniformité du niveau du R.M.G. sur l'ensemble du territoire national est assurée aux Pays-Bas, en Irlande et en Grande-Bretagne. Les disparités entre Länder sont presque nulles en R.F.A. ; elle restent très limitées au Danemark. Aux Etats-Unis, les écarts entre Etats sont très importants pour l'aide aux familles (alors que le niveau des Food Stamps est fixé par le Gouvernement Fédéral). Les effets pervers de cette trop grande dispersion ont été mis en évidence dans des études d'évaluation. Ils ont amené le Gouvernement Fédéral à un encadrement plus strict, aussi bien pour la fixation des sommes allouées que pour la détermination des conditions d'attribution.

La Belgique a opté pour un financement mixte Etats-Communes où ces dernières ont une autonomie certaine dans la détermination des allocations attribuées et des critères de sélection, à l'intérieur d'un cadre réglementaire fixé par le Gouvernement. Cette organisation n'est pas remise en cause. La qualité de la protection sociale en Belgique a permis par ailleurs de limiter le rôle du minimex, ce qui peut expliquer en partie l'absence d'inconvénients liés aux disparités territoriales.

- * Lorsqu'ils ont été créés dans les pays européens, les R.M.G. ont toujours été présentés comme le "dernier filet de sécurité" rendu nécessaire par certains défauts de la protection sociale mais qui ne devait concerner qu'une part très marginale de la population et avait vocation à disparaître avec l'augmentation attendue du bien-être général et l'amélioration des prestations spécialisées. Ce schéma n'a été qu'en partie vérifié jusqu'au milieu des années 1970 et il a complètement éclaté depuis.

L'exemple le plus connu, et le plus inquiétant, est certainement celui de la Grande-Bretagne où depuis la création du Supplementary Benefit (S.B.) après guerre, le nombre des bénéficiaires n'a fait qu'augmenter. Cette croissance s'est largement accélérée avec la crise (un million de familles en 1948, deux millions en 1966 et 4,3 millions en 1983) et a fait du S.B. l'un des piliers de la protection sociale britannique. L'allocation est devenue extrêmement difficile à gérer et les réformes successives pour simplifier sa gestion ont été insuffisantes ; elle représente une charge financière très importante pour l'Etat (l'équivalent de plus de 60 milliards de Francs). Cette dérive de la vocation première du S.B. est due à l'incohérence de l'échelle des taux des prestations. La faiblesse des montants de nombreuses prestations spécialisées (en particulier l'allocation-chômage) rend nécessaire un recours complémentaire au S.B..

Les cas allemands, danois et néerlandais sont différents. Le nombre des bénéficiaires a toujours été non négligeable et il a beaucoup augmenté récemment pour atteindre plusieurs pour-cent de la population totale (tout en restant proportionnellement nettement moins élevé qu'en Grande-Bretagne). Les sommes globales consacrées au paiement de ces minimums sociaux sont assez importantes mais ceci est plus dû à la générosité des systèmes mis en place qui assurent à tous, ou presque, une protection efficace contre la grande pauvreté qu'à un mauvais fonctionnement ou une insuffisance du reste de la

protection sociale (si l'on excepte le couverture du chômage de longue durée et du chômage des jeunes).

L'Irlande et, surtout, la Belgique sont les seuls pays de la C.E.E. à avoir préservé jusqu'à présent le caractère un peu marginal du R.M.G. qui ne concernait en 1983 que 1,3 % de la population irlandaise et environ 0,5 % de la population belge. La très forte protection sociale en Belgique, le niveau relativement faible du R.M.G. en Irlande et l'amélioration des autres prestations semblent les principaux facteurs explicatifs puisque les situations économiques sont plutôt mauvaises et les taux de chômage particulièrement élevés.

Les minimums sociaux aux Etats-Unis appartiennent à une autre logique. Il ne s'agit pas d'un remède qu'on espère provisoire aux quelques insuffisances d'une protection sociale publique qui a vocation à faire face à un éventail très large de situations difficiles car la couverture des risques est largement laissée à l'initiative des individus. Une aide est accordée avec parcimonie à ceux qui n'ont pu surmonter seuls les difficultés de la vie. Ceux-ci font souvent partie de minorités ethniques (Noirs, Mexicains ...), sont dans des situations considérées comme déviantes (familles monoparentales) ou ont été les victimes des tragédies récentes du pays (vétérans de la guerre du Vietnam). L'instauration de ces minimums sur une large échelle et avec un certain souci d'homogénéité fédérale est assez nouvelle (début des années 1970). Elle fait suite à la prise de conscience des risques d'explosion sociale provoqués par de trop grandes disparités.

Le développement des études sur la pauvreté.

La lecture des très nombreux textes étrangers qui nous sont parvenus n'a pas révélé des théories, des concepts ou des méthodologies absolument nouveaux et complètement inconnus en France. Si la définition de la pauvreté se réfère a priori à une conception assez large du phénomène, faisant la part belle aux interactions probables entre facteurs, les critères retenus in fine pour l'étude des populations pauvres se résument le plus souvent à un ou plusieurs seuils de pauvreté définis uniquement en termes de revenu ou de niveau de consommation. La manière de fixer ces seuils est très disparate. La plus couramment utilisée est celle préconisée pour les comparaisons internationales : un certain pourcentage du revenu moyen par tête. Il va sans dire qu'il s'agit plu-

tôt d'une mesure des inégalités qui ne se rattache en rien aux définitions ambitieuses de la pauvreté souvent proposées dans les mêmes textes. La détermination d'un budget minimum permettant aux familles une vie décente est une autre voie, surtout utilisée par les gouvernements pour fixer le niveau du R.M.G. Les critiques sont nombreuses à dénoncer les incohérences auxquelles on aboutit ainsi. Les essais de définitions économétriques à partir d'enquêtes d'opinion sur les ressources indispensables pour boucler un budget familial sont certainement les plus sophistiqués. Ils permettent un vaste choix de seuils différents et sont censés refléter au mieux la réalité vécue par les ménages, mais leurs résultats ne semblent guère avoir été utilisés en dehors des milieux universitaires.

Des mesures multicritères de la pauvreté ont quand même été développées dans certains pays et ont donné des résultats intéressants. Deux axes principaux de recherche peuvent être dégagés. Dans le premier cas sont pauvres ceux qui cumulent un nombre important de handicaps. Dans le deuxième cas, on essaie de définir les critères les plus pertinents pour caractériser les familles pauvres à partir d'un champ très large d'indicateurs. Il faut signaler cependant que ces deux types d'analyse ont été menés aussi en France, en particulier à l'I.N.S.E.E. et au CREDOC.

Si on ne peut pas parler d'un gros retard français dans l'étude théorique de la pauvreté, il n'en va pas de même pour les moyens d'observation disponibles. La plupart des pays étudiés ont un système d'enquête sur grand échantillon représentatif qui leur permet d'observer les caractéristiques de la population pauvre et leur évolution. Ces enquêtes ne sont pas exemptes de tous reproches ; certaines catégories de population ne sont pas interrogées, en particulier parmi les plus pauvres, et les délais de traitement des enquêtes sont parfois longs. Mais elles fournissent un matériel d'étude très riche, d'autant qu'elles sont souvent complétées par des données détaillées sur les bénéficiaires du R.M.G. lorsqu'il existe.

Le développement récent de panels sur les conditions de vie des ménages est d'une grande importance si l'on en juge par la multitude de recherches américaines qui ont été menées à partir de panels plus anciens et qui ont abouti à des résultats remettant en cause bien des certitudes antérieures. Un panel a été lancé par l'Université de Nancy II en collaboration avec la direction régionale de l'I.N.S.E.E. pour la Lorraine mais il est dommage qu'il n'en existe pas pour la France entière.

Enfin, il faut signaler l'intérêt des évaluations américaines sur l'efficacité de certaines mesures de lutte contre la pauvreté. Disposant de gros moyens financiers, des équipes universitaires ont pu utiliser des méthodes d'analyse très rigoureuses. Elles ont conduit à infléchir grandement la politique fédérale en la matière.

Tableau de synthèse n°1

LES POPULATIONS PAUVRES

	R.F.A.	BELGIQUE	DANEMARK	GRECE	IRLANDE
<p><u>Les populations pauvres</u></p> <ul style="list-style-type: none"> · Définitions adoptées pour la mesure de la pauvreté. 	<ul style="list-style-type: none"> · 40 à 60% du revenu moyen par personne. · Bénéficiaires de l'aide courante pour les besoins vitaux. 	<ul style="list-style-type: none"> · Seuil d'insécurité objective à partir de l'opinion d'un échantillon. · Bénéficiaires du Minimex. 	<ul style="list-style-type: none"> · Niveau de l'allocation de revenu minimum. 	<ul style="list-style-type: none"> · Non précisé. 	<ul style="list-style-type: none"> · Niveau de l'allocation complémentaire d'aide sociale.
<ul style="list-style-type: none"> · Evolution de la pauvreté sur longue ou moyenne période. 	<ul style="list-style-type: none"> · Baisse très nette de la pauvreté relative de 1950 à 1970. Forte reprise depuis 	<ul style="list-style-type: none"> · Augmentation des allocataires du minimex mais le niveau reste faible. 	<ul style="list-style-type: none"> · Il y a eu une forte amélioration de la situation depuis 1950 mais le nombre des allocataires du R.M. a augmenté depuis 1970 	<ul style="list-style-type: none"> · Semble avoir diminué. 	<ul style="list-style-type: none"> · Forte baisse après guerre. · Diminution encore nette dans les années 1970. · Augmentation récente.
<ul style="list-style-type: none"> · Caractéristiques récentes de la population pauvre. 	<ul style="list-style-type: none"> · Jeunes vivant seuls. · Chômeurs. · Familles monoparentales. · Etrangers. 	<ul style="list-style-type: none"> · Chômeurs. · Personnes seules. · Retraités. · Anciens travailleurs indépendants. 	<ul style="list-style-type: none"> · Familles monoparentales. · Chômeurs. · Invalides. 	<ul style="list-style-type: none"> · Monde rural. · Jeunes et femmes chômeurs. · Personnes âgées et seules. · Autres inactifs 	<ul style="list-style-type: none"> · Chômeurs. · Agriculteurs. · Familles nombreuses. · Zones rurales de l'Ouest.
<ul style="list-style-type: none"> · Evolution de ses caractéristiques sur moyenne période. 	<ul style="list-style-type: none"> · Beaucoup moins de personnes âgées et moins de familles nombreuses parmi les pauvres. 	<ul style="list-style-type: none"> · Mal connues 	<ul style="list-style-type: none"> · Grand rajeunissement. 	<ul style="list-style-type: none"> · Inconnu 	<ul style="list-style-type: none"> · Net rajeunissement. · Moins d'inactifs (personnes âgées en particulier).
<ul style="list-style-type: none"> · Principales causes de la pauvreté actuelle. 	<ul style="list-style-type: none"> · Chômage. · Autonomie précoce des jeunes. · Immigration sans emploi. 	<ul style="list-style-type: none"> · La crise a eu assez peu d'effets car il y a eu parallèlement amélioration de la protection sociale. 	<ul style="list-style-type: none"> · Absence d'emploi. 	<ul style="list-style-type: none"> · Disparités locales. · Crise économique. 	<ul style="list-style-type: none"> · Chômage. · Au contraire, amélioration de la situation des bénéficiaires de pensions.

Tableau de synthèse n°1 (suite)

	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS	ROYAUME-UNI	ETATS-UNIS
<p><u>Les populations pauvres</u></p> <ul style="list-style-type: none"> · Définitions adoptées pour la mesure de la pauvreté. 	<ul style="list-style-type: none"> · Est pauvre une famille de deux personnes dont revenu inférieur ou égal au revenu moyen pro-capite. 	<ul style="list-style-type: none"> · Aucune mesure de la pauvreté au Luxembourg. 	<ul style="list-style-type: none"> · Niveau du revenu de subsistance garanti équivalent au salaire minimum légal. 	<ul style="list-style-type: none"> · Niveau du Supplementary Benefit. · Quintile le plus pauvre. 	<ul style="list-style-type: none"> · Définition officielle basée sur des critères de besoin alimentaire.
<ul style="list-style-type: none"> · Evolution de la pauvreté sur longue ou moyenne période. 	<ul style="list-style-type: none"> · Pas de données avant 1978. · Augmentation de 20 % entre 1980 et 1983. 	<ul style="list-style-type: none"> · Quasi inexistante pendant longtemps, la pauvreté est apparue récemment. 	<ul style="list-style-type: none"> · Diminution de 1974 à 1980. · Doublement entre 1980 et 1983. 	<ul style="list-style-type: none"> · Forte baisse de 1945 à 1975. · Remontée rapide depuis. 	<ul style="list-style-type: none"> · Baisse de la pauvreté entre 1965 et 1972. · Stabilisation entre 1973 et 1978, augmentation jusqu'en 1983 · Baisse en 1984 et 85.
<ul style="list-style-type: none"> · Caractéristiques récentes de la population pauvre. 	<ul style="list-style-type: none"> · Personnes âgées et handicapées. · Familles nombreuses. · Région du Sud. 	<ul style="list-style-type: none"> · Familles monoparentales. · Femmes seules. · Chômeurs non indemnisés. 	<ul style="list-style-type: none"> · Personnes âgées. · Familles monoparentales. · Chômeurs de longue durée. 	<ul style="list-style-type: none"> · Personnes d'âge actif ne travaillant pas. · Familles nombreuses. · Familles monoparentales. 	<ul style="list-style-type: none"> · Noirs, hispaniques. · Enfants. · Familles monoparentales. · Ruraux.
<ul style="list-style-type: none"> · Evolution de ses caractéristiques sur moyenne période. 	<ul style="list-style-type: none"> · N.S.P. 	<ul style="list-style-type: none"> · Inconnue dans le détail. · Rajeunissement très net de la population pauvre. 	<ul style="list-style-type: none"> · Apparition d'un fort contingent de chômeurs. · Détérioration pour les personnes âgées. 	<ul style="list-style-type: none"> · Très forte variation de 1971 à 1982. · Les sans-emploi ont remplacé les personnes âgées. 	<ul style="list-style-type: none"> · Amélioration du sort des personnes âgées. · Familles monoparentales de plus en plus nombreuses.
<ul style="list-style-type: none"> · Principales causes de la pauvreté actuelle. 	<ul style="list-style-type: none"> · Absence de politique nationale dans ce domaine. · Chômage. 	<ul style="list-style-type: none"> · Difficultés d'insertion professionnelle pour les jeunes et les femmes seules. 	<ul style="list-style-type: none"> · Chômage. · Diminution du niveau des revenus de remplacement. 	<ul style="list-style-type: none"> · Chômage. · Accroissement des inégalités. 	<ul style="list-style-type: none"> · Baisse des programmes sociaux. · Mauvaise situation des minorités noires et hispaniques.

Tableau de synthèse n°2

EXISTENCE D'UN MINIMUM SOCIAL GARANTI

	R.F.A.	BELGIQUE	DANEMARK	GRECE	IRLANDE
<u>Mesures de lutte contre la pauvreté.</u>					
. Existence de programmes spécifiques	Oui avec refonte en 1962	Oui depuis 1969	Oui	Non	Oui depuis 1973
. Y-a-t-il un minimum social garanti ?	Oui	Oui	Oui, qui a changé progressivement.	Non	Oui
. Depuis quand ?	1962	1974	1933 au moins.	-	1977
. Conditions d'attribution	Assez libérales après contrôle des ressources. Accordé aux jeunes et aux étrangers sous certaines conditions. Pas de limite de temps	Dépend des communes. En général sont exclus les étrangers, les très jeunes, les gens ne cherchant pas de travail	Assez libérales, peut être donné à des moins de 20 ans vivant encore chez leurs parents. Pas de limite de temps le plus souvent.	-	Accordé comme un droit à tous ceux qui n'ont pas d'autres prestations
. Uniformité sur tout le territoire	Presque. Varie à la marge suivant les länder	Non, varie suivant les communes	Quelques variations locales autour de la norme gouvernementale.	-	Oui
. Prise en charge financière	L'Etat fédéral	50 % Etat, 50 % communes.	N.S.P.	-	Etat
. Mode de calcul	Allocation de base suivant taille du ménage + compléments importants.	Différencié suivant les communes	78 % de la pension de vieillesse générale.	-	Allocation de base suivant la composition familiale + compléments si besoins particuliers
. Montant de l'allocation	Tout compris, peut atteindre près de 6000 F/mensuel pour 4 personnes.	Varie fortement à partir d'un minimum fixé par l'Etat (2900 F. mensuel pour un couple).	En 1980 et pour une personne 20.000 F/an + compléments divers	-	~ 2500 F/mensuel en 1984 pour l'allocation de base d'une famille de 2 enfants.
. Coût global	Plus de 20 milliards de F. en 1983	N.S.P.	N.S.P.	-	280 millions de F. en 1983.
. Nombre de bénéficiaires et évolution	1 million de ménages en 1983 contre 0,5 million en 1973	39.000 en 1983 contre 18.000 en 1978.	115.000 personnes en 1977 contre 25.000 en 1965.	-	46.000 personnes en 1983 et 29.000 en 1977.
. Existence d'ayants-droit n'en bénéficiant pas	Oui, surtout parmi les personnes âgées.	N.S.P.	Oui, assez nombreux parmi les marginaux.	-	Non précisé dans les études mais existence quasi-certaine.
. Evolutions récentes de cette allocation	Baisse du pouvoir d'achat entre 1978 et 1983 mais revalorisation en 1985.	Auqmentation du pouvoir d'achat sur moyenne période.	N.S.P.	Un salaire social, contrepartie de petits travaux est à l'étude.	La hausse du pouvoir d'achat semble stoppée en 1984.

Tableau de synthèse n°2 (suite)

	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS	ROYAUME-UNI	ETATS-UNIS
<u>Mesures de lutte contre la pauvreté.</u>					
. Existence de programmes spécifiques .	Non, au niveau national mais ajustements spécifiques au niveau local.	Non jusqu'à présent car le problème ne se posait pas réellement	Oui, depuis longtemps	Oui	Oui, en particulier depuis les années 1960.
. Y-a-t-il un minimum social garanti ?	Non	Non	Oui	Oui	Oui, plusieurs.
. Depuis quand ?	-	-	1968	1948	Variable, suivant les mesures.
. Conditions d'attribution.	-	-	Nationalité, recherche de travail.	Assez libérales pour le taux ordinaire. Plus restrictives pour le taux de long terme et les compléments.	Au total assurent à tous un minimum de revenus et de nourriture (food stamps).
. Uniformité sur tout le territoire.	-	-	Oui	Oui	Oui pour certaines (food stamps, SSI) non pour AFDC où grosses disparités existent.
. Prise en charge financière	-	-	Etat 90 %, communes 10 %.	Etat	Gouvernement fédéral et Etats avec répartition variable selon prestation.
. Mode de calcul	-	-	Suit le niveau du salaire minimum légal avec coefficients familiaux.	L'allocation de base dépend de la structure familiale. S'y rajoutent de nombreux compléments.	Montant maximum variant en fonction de la structure familiale. Principe de taux négatifs.
. Montant de l'allocation	-	-	2.900 F/mois pour une personne seule en 1985 4.300 F. pour un couple	Taux ordinaire : 2000 F/mois pour un couple hors compléments.	En moyenne pas très élevé mais cumuls possibles.
. Coût global	-	-	17 milliards F. en 1980.	Plus de 60 milliards de F.	Environ 150 milliards de F. pour aides monétaires et 70 milliards de F. pour food stamps.
. Nombre de bénéficiaires et évolution	-	-	Environ 300.000 ménages en 1981. Environ 600.000 en 1983.	4,3 millions de familles comprenant 7 millions de personnes en 1983. L'augmentation s'accélère (2 millions de familles en 1966, 3 millions en 1978).	Environ 25 millions de personnes pour les food stamps et 15 millions pour les revenus minimaux garantis.
. Existence d'ayants-droit n'en bénéficiant pas	-	-	Oui, nombreux semble-t-il.	Oui, évaluée à 2,8 millions de personnes en 1981.	Oui, en nombre important pour les food stamps.
. Evolutions récentes de cette allocation	-	Projet de création d'un revenu mensuel garanti pour harmoniser l'aide sociale.	Baisse du pouvoir d'achat en 1983 et 1984.	Stagnation du pouvoir d'achat depuis quelques années. Réforme en projet défavorable aux chômeurs.	Conditions plus restrictives pour toucher ces prestations.

Tableau de synthèse n°3

LA PROTECTION SOCIALE DES PLUS PAUVRES

	R.F.A.	BELGIQUE	DANEMARK	GRECE	IRLANDE
. Niveau de protection contre le chômage.	Assez bon, mais ne couvre pas tout le monde, en particulier chez les jeunes.	Etait bon, mais a été diminué récemment.	Très bon pour les deux tiers des actifs. Mauvais pour les autres.	Faible.	Assez faible malgré des améliorations récentes.
. Niveau de protection contre les handicaps, la maladie.	Bon	Bon, sauf pour les travailleurs indépendants.	Très bon.	Faible.	Médiocre.
. Pensions de vieillesse	Fortes	Fortes, sauf pour les travailleurs indépendants.	Fortes	Médiocres	Assez fortes après une très nette amélioration
. Allocations familiales.	Généralisées mais assez faibles.	Assez fortes.	Elevées pour les plus pauvres.	N.S.P.	Niveau moyen. Amélioration récente pour les plus pauvres.
. Part des dépenses de protection sociale dans le PIB en 1983.	28,9 %	31,9 %	30,2 %	14,3 % (1978)	24,6 %
. Efficacité globale de la protection contre la pauvreté.	Plutôt bonne.	Bonne.	Bonne.	Faible.	Assez bonne.
. Evolutions récentes en matière de protection sociale.	Diminutions de certaines prestations. Faible baisse des dépenses par rapport au PIB	Il y a eu peu de remises en cause jusqu'en 1984. Mais projets de baisse des dépenses.	Pas de grave récession. Quelques mesures ont détérioré un peu la situation des plus pauvres.	Politique ambitieuse d'amélioration.	L'amélioration continue jusqu'en 1983 a été stoppée depuis.

Tableau de synthèse n°3 (suite)

	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS	ROYAUME-UNI	ETATS-UNIS
. Niveau de protection contre le chômage.	Très mauvais en dehors de la casa integrazione.	Assez bon pour les personnes ayant déjà travaillé.	Bon	Assez faible.	Faible.
. Niveau de protection contre les handicaps, la maladie.	Extrêmement différent dans les montants et les conditions d'accès suivant les communes.	Très bon.	Bon.	Prestations assez basses.	Très inégal.
. Pensions de vieillesse	Minimum fixé mais variations locales.	Elevées surtout pour les plus pauvres.	Pas très élevées par rapport aux autres prestations.	Nette amélioration depuis dix ans.	Assez élevées pour les personnes ayant travaillé régulièrement avec des salaires bas.
. Allocations familiales.	Variables, mais bonne protection des plus pauvres.	Assez importantes. Couvrent toutes les situations.	Niveau moyen.	Pas très élevées.	Pas de système général, aide seulement aux plus pauvres avec l'AFDC.
. Part des dépenses de protection sociale dans le PIB en 1983.	27,3 %	29,3 %	34,0 %	23,8 %	-
. Efficacité globale de la protection contre la pauvreté.	Assez faible et très peu formalisée au niveau local, d'où difficultés d'évaluation.	Bonne, sauf pour ceux qui n'ont jamais eu d'emploi régulier.	Bonne.	Le Supplementary Benefit protège contre la grande pauvreté mais beaucoup n'ont pas plus que le SB.	Médiocre.
. Evolutions récentes en matière de protection sociale.	Série d'améliorations ponctuelles en faveur des bas revenus.	Baisse du pouvoir d'achat des prestations en 1984	Assez forte baisse du niveau des prestations	Chute massive des revenus de nombreuses familles au niveau du SB. car prestations spécialisées trop faibles.	Remises en cause importantes d'une partie de l'aide sociale (aide monétaire).

Tableau de synthèse n°4

LES ETUDES NATIONALES SUR LA PAUVRETE

	R.F.A.	BELGIQUE	DANEMARK	GRECE	IRLANDE
<u>Les études nationales sur la pauvreté.</u>					
. Intensité de la recherche.	Forte.	Assez faible.	Assez faible mais brillantes exceptions.	Assez faible.	Moyenne.
. Essais de définitions à partir de critères autres que le revenu. Calculs de seuils de pauvreté spécifiques.	Définitions multicritères, en particulier dans les années 70.	Détermination d'un seuil de pauvreté par interrogation d'un échantillon de ménages.	Définition et utilisation de nombreux indicateurs de précarité dans l'enquête de 1976	Non	Quelques essais de définitions théoriques.
. Suivi de population sur moyenne période (panel).	Lancement d'un panel important en 1986.	Non	Non	Non	Non
. Analyse détaillée des caractéristiques des ménages ou des individus les plus pauvres.	Oui, mais légèrement incomplète et exploitée tardivement.	L'analyse des deux enquêtes de 1976 et 1982 est intéressante mais ne porte que sur la Flandre.	Très intéressante mais ancienne. Nouvelle enquête en 1986.	En cours.	Les deux enquêtes importantes de 1973 et 1980 permettent de saisir les évolutions de façon détaillée.
. Date de début des études sur la pauvreté dans le pays.	1950	1976	1976	1981	1973

Tableau de synthèse n°4 (suite)

	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS	ROYAUME-UNI	ETATS-UNIS
<p><u>Les études nationales sur la pauvreté.</u></p> <p>. Intensité de la recherche.</p>	Assez faible.	Fortes mais récente et portant plus sur la méthodologie ou les comparaisons internationales que sur la situation luxembourgeoise.	Moyenne. Est consacrée pour une bonne partie à des modélisations économétriques.	Très importante.	Très importante.
<p>. Essais de définitions à partir de critères autres que le revenu.</p> <p>. Calculs des seuils de pauvreté spécifiques.</p>	Oui Non	Oui Oui	Non Oui, à partir des enquêtes d'opinions et à l'aide de modèles.	Oui Oui	Oui Oui
<p>. Suivi de population sur moyenne période (panel).</p>	Non	Début d'un panel en 1984.	Non	En projet	Oui, depuis longtemps.
<p>. Analyse détaillée des caractéristiques des ménages ou des individus les plus pauvres.</p>	Oui, à partir de l'enquête annuelle sur la consommation des ménages.	Non	Oui, en 1979 Aucune enquête détaillée depuis.	Oui, régulièrement.	Oui
<p>. Date de début des études sur la pauvreté dans le pays.</p>	1978	1980	1979 pour les études des populations pauvres	Début du siècle.	Développement important depuis le début des années 1960.

Deux exemples de calcul du revenu minimum garanti : l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Ces deux pays se réfèrent à la même méthode formelle de détermination d'un seuil de pauvreté. Il s'agit de définir et d'actualiser le coût d'un "panier de biens et services" absolument indispensable aux ménages pour ne pas être exclus des modes de vie et activités considérés comme normaux. Pourtant, les résultats auxquels on arrive sont assez différents, d'abord pour ce qui concerne le niveau absolu de l'allocation de base et, surtout pour ce qui est des montants respectifs des allocations versées pour chaque membre du ménage. Par exemple en Grande-Bretagne un enfant de dix ans ne donnera droit qu'à un quart de l'allocation versée à une personne seule (taux de long terme) alors qu'en R.F.A. il recevra près des deux-tiers de l'allocation d'une personne seule.

Ces différences illustrent bien le caractère arbitraire de la fixation des seuils de pauvreté.

Niveau des allocations mensuelles de base du R.M.G. en 1985 suivant la structure du ménage hors allocations complémentaires (1), (2).

ROYAUME-UNI			République Fédérale d'Allemagne	
	Taux ordinaire	Taux de long terme (3)		Taux moyen des Länders
Personne seule	1.215 F.	1.545 F.	Personne seule	1.250 F.
Couple sans enfants	1.970 F.	2.470 F.	Couple sans enfants	2.245 F.
+ enfant de moins de 11 ans	415 F.	415 F.	+ enfant de moins de 7 ans	560 F.
+ enfant de 11 à 15 ans	620 F.	620 F.	+ enfant de 8 à 11 ans	810 F.
+ enfant de 16 ou 17 ans	750 F.	950 F.	+ enfant de 12 à 15 ans	935 F.
+ Autre personne de + de 17 ans	970 F.	1.235 F.	+ Personne de 16 à 22 ans	1.125 F.
			+ Autre personne de + de 22 ans	1.000 F.

(1) On rappelle que les allocations complémentaires versées en plus de l'allocation de base sont assez importantes, surtout en Allemagne où elles atteignent souvent 50 % de l'allocation de base.

(2) Les taux de change utilisés pour la conversion en Francs français sont :
1 £ = 10 F.F. - 1 D.M. = 3,2 F.F.

(3) Pour les allocataires de plus de 60 ans et ceux qui ont reçu le Revenu Minimum Garanti depuis plus d'un an, sauf les chômeurs.

A L L E M A G N E

1a. LES ETUDES ET ENQUETES SUR LA PAUVRETE.

Les premières études relatives à la pauvreté remontent au début des années 1950. Il s'agissait alors de déterminer la proportion de la population allemande vivant dans une situation d'insuffisance extrême de revenus définie à partir des seuils officiels de l'assistance publique, afin de protéger plus efficacement les groupes les plus touchés par des situations de pénurie.

Mais c'est la loi fédérale sur l'aide sociale (Bundessozialhilfegesetz - BSHG) entrée en vigueur en 1962 qui est à la base du système actuel de lutte contre la pauvreté. C'est également à partir de cette date qu'on dispose de statistiques homogènes sur les populations à bas revenus, grâce à deux sources :

- les statistiques annuelles sur les bénéficiaires de "l'aide courante permettant de subvenir aux besoins vitaux" (Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt) ;
- les enquêtes par sondage sur les revenus et dépenses de consommation annuels des ressortissants allemands vivant en dehors d'établissements collectifs menées environ tous les cinq ans par l'Office fédéral de la statistique. La dernière enquête exploitée date de 1978.

Toutefois, ces deux sources d'informations ne permettent pas d'avoir une image exhaustive des populations pauvres en Allemagne. La première ne recense pas ce que l'on appelle la "pauvreté cachée" c'est-à-dire les personnes qui pourraient faire appel à l'aide sociale mais ne le font pas. Celles-ci semblent être presque aussi nombreuses que les populations aidées. La seconde enquête ne recense pas des catégories pourtant très exposées aux risques de pauvreté :

- * les personnes et ménages vivant dans les établissements collectifs ;

- * les étrangers ;

- * les populations marginales, en particulier les personnes sans domicile fixe.

La connaissance statistique sur les populations pauvres n'est donc pas complètement satisfaisante, d'autant que les délais d'exploitation de l'enquête par sondage sont très longs (au moins quatre ans). Par ailleurs, certains centres de recherche mènent leurs propres enquêtes par sondage sur des thèmes privilégiés mais les informations ainsi recueillies ne peuvent être considérées comme fiables pour ce qui est des revenus des ménages.

L'initiative des Universités de Mannheim et de Francfort qui viennent de constituer un panel de 6.000 ménages pour étudier l'évolution de la pauvreté sur moyenne période devrait permettre des développements intéressants pour les années qui viennent.

1b. DEFINITION DE LA PAUVRETE, INDICATEURS RETENUS.

Il n'existe pas en Allemagne une définition officielle de la pauvreté. La plupart des études portent sur une définition en termes de revenu annuel moyen disponible pour un ménage compte-tenu du nombre pondéré de personnes du ménage (1). Les seuils de pauvreté retenus ne font plus jamais référence à un niveau "absolu de pauvreté". On retient soit la limite des revenus permettant de bénéficier de "l'aide courante pour les besoins vitaux" (2) soit, plus souvent, une fraction comprise entre 40 % et 60 % du revenu disponible moyen par personne après pondération (1) suivant la place

1 - Les taux de pondération sont les suivants, à l'intérieur du ménage :

1er adulte	: 1	enfant de 8 à 11 ans	: 0,65
2ème adulte	: 0,8	enfant de 12 à 15 ans	: 0,75
Enfant de moins de 7 ans	: 0,45	enfant de 16 à 21 ans	: 0,90

2 - Cette limite a été évaluée à environ 1.850 DM par mois (soit 6.000 F. net) pour un couple avec deux enfants en 1983, avec des différences suivant les Länder et l'âge des enfants et à 1.250 DM (soit 4.000 F. net) pour une personne seule avec un enfant. Ceci représente environ 40 % du revenu disponible moyen d'un ménage de même type mais ce rapport peut varier au cours du temps en fonction de l'évolution relative du seuil de l'aide sociale.

dans le ménage (1). Le revenu disponible moyen est calculé dans ce cas à partir des données de la comptabilité nationale.

Si le terme de pauvreté renvoie presque toujours dans les recherches allemandes à une insuffisance de revenu, de nombreuses études menées dans les années 1970 ont insisté sur d'autres dimensions de l'inégalité sociale (habitat, santé, éducation, participation à la vie sociale). La notion de pauvreté, considérée comme trop restrictive a alors été remplacée par une notion plus large, celle de situation "sous-privilegiée".

2a. EVOLUTION DE LA PAUVRETE DEPUIS TRENTE ANS.

Malgré la difficulté de reconstituer des séries statistiques homogènes sur un intervalle de temps aussi long, marqué de surcroît par la réforme de l'aide sociale en 1962, il semble pertinent de distinguer deux périodes. La première débute en 1950 et s'achève en 1973. Elle est caractérisée par une baisse de la pauvreté relative, surtout sensible jusqu'en 1969. La seconde période débute avec la crise et correspond à une hausse très marquée du nombre des ménages et des personnes qui doivent avoir recours à l'aide sociale.

Il est possible d'analyser plus en détail les différents mouvements constatés depuis la guerre. Tant que restent en vigueur les lois sur l'assistance publique, c'est-à-dire jusqu'en 1962, l'évolution de la "pauvreté cachée" est très mal connue. Par contre le nombre des bénéficiaires de l'assistance publique dont les montants de référence représentent une part à peu près constante du revenu moyen, diminue sensiblement et passe de 1,6 millions de personnes en 1950 à 1 million en 1962, soit 1,8 % de la population totale. Le recul du taux de pauvreté s'explique avant tout par la résorption continue du chômage et par les améliorations successives apportées au système de protection sociale.

Avec la mise en application en 1962 de la loi fédérale sur l'aide sociale, on constate un mouvement très positif et de grande ampleur pour ce qui est de la diminution de la "pauvreté cachée" : 1,6 million de per-

1 - La notion de ménage employée ici n'est pas tout à fait exacte. Il s'agit plutôt de noyaux familiaux. La différence est surtout sensible pour le recensement des personnes seules dans les statistiques allemandes qui peuvent vivre dans la même habitation qu'une famille et être comptées à part si elles ne font pas partie du noyau familial principal.

sonnes sous le seuil de revenu donnant droit à l'aide sociale et ne la réclamant pas en 1963 et seulement 0,6 million en 1969. Au contraire, le nombre des bénéficiaires de "l'aide courante pour les besoins vitaux" varie peu, revenant de 800.000 personnes en 1963 à un peu plus de 700.000 en 1969. Les taux de pauvreté relative diminuent encore entre 1969 et 1973 mais la diminution devient beaucoup plus lente. Cette inflexion dans le rythme d'érosion de la pauvreté en Allemagne se constate quel que soit le seuil de pauvreté relative retenu (40 %, 50 % ou 60 % du revenu disponible moyen).

Ainsi, en 1973, c'est-à-dire juste avant la crise, 2,3 % des ménages étaient en dessous du seuil de 40 % du revenu disponible moyen. Inexistante dans les ménages de cadres, d'employés, d'artisans ou de commerçants, la pauvreté ainsi définie touche parfois les familles ouvrières, plus souvent les ménages où le chef est inactif ou agriculteur. Mais le type de famille est également un facteur important de différenciation. Par exemple, 16 % des couples avec cinq enfants ou plus sont pauvres, de même que 14 % des familles monoparentales avec au moins trois enfants. Au contraire chez les couples avec un ou deux enfants le taux de pauvreté est largement inférieur à 1 %. Enfin, la situation des personnes âgées de plus de 70 ans est assez mauvaise alors que chez les 60-65 ans le taux de pauvreté est très proche de la moyenne.

Avec l'apparition et la prolongation de la crise économique, le nombre des ménages ayant recours à l'aide sociale va doubler en dix ans alors que, parallèlement, la pauvreté cachée ne semble pas avoir diminué significativement, bien au contraire.

En 1983, un million de ménages ont ainsi bénéficié pour une période plus ou moins longue de "l'aide courante pour les besoins vitaux" contre 500.000 en 1973.

2b. LES CAUSES DE L'AUGMENTATION RECENTE DE LA PAUVRETE RELATIVE EN R.F.A.

Quatre causes principales sont avancées pour expliquer l'augmentation rapide du nombre des personnes ayant droit à l'aide sociale en Allemagne.

La première est l'augmentation du chômage. La corrélation entre l'évolution du nombre des chômeurs et du nombre des ménages bénéficiaires de l'aide courante est en effet très forte si l'on admet un décalage d'environ un an entre les deux mouvements, l'évolution du chômage précédant celle de l'aide sociale. Nous reviendrons plus loin sur les règles d'indemnisation du chômage.

La seconde est l'augmentation du nombre des familles monoparentales qu'il s'agisse de personnes divorcées ou de jeunes femmes célibataires élevant seules leurs enfants. Dans les deux cas le risque de tomber en dessous du seuil défini pour l'aide sociale est considérable si le père des enfants ne verse pas de pension alimentaire.

La troisième tient à la fois à l'augmentation très rapide du nombre des jeunes de moins de 25 ans vivant seuls (de 600.000 à 900.000 entre 1974 et 1980) et à la croissance du taux de chômage chez les jeunes, qui reste toutefois beaucoup plus bas que le taux français.

La dernière est liée à la multiplication du nombre des étrangers, et en particulier des hommes seuls ayant demandé l'asile politique et se retrouvant sans emploi et dans une situation financière très mauvaise.

On constate ainsi des évolutions très contrastées entre 1973 et 1983 suivant le type de ménage.

EVOLUTION DU NOMBRE DES MENAGES BENEFICIAIRES
DE L'AIDE COURANTE PAR TYPE DE MENAGE (EN MILLIERS)

	1963	1973	1980	1983
Homme seul	38	71	202	285
Femme seule	194	261	301	357
Couple sans enfants	54	49	42	50
Couple avec 1 ou 2 enfants	31	13	32	65
Couple avec 3 enfants ou plus	26	11	14	21
Famille monoparentale, 1 enf.	33	25	62	90
Famille monoparentale, 2 enf.	23	26	45	53
Famille monoparentale, 3 enf. ou plus	25	27	27	24
Autres	26	22	35	46
TOTAL	451	505	760	991

Si les femmes seules restent les plus nombreuses à bénéficier de l'aide courante, elles ne représentent plus que 36 % des ménages allocataires en 1983 contre 52 % en 1973, du fait très certainement de l'amélioration relative de la situation des veuves. Le nombre des hommes seuls, souvent jeunes, est multiplié par quatre, celui des familles monoparentales avec un ou deux enfants par trois, mais on constate aussi que les couples avec peu d'enfants qui avaient pratiquement disparu de la population pauvre en 1973 sont beaucoup plus nombreux aujourd'hui à devoir faire appel à l'aide courante même si leur position relative demeure plus favorable.

3 - MINIMUM SOCIAL ET PROTECTION SOCIALE.

L'aide sociale définie par la loi fédérale de 1962 avait un caractère subsidiaire fortement marqué n'intervenant en dernier lieu que pour les exclus d'un système général de protection sociale assez favorable aux personnes insérées normalement dans une activité économique. Il s'agissait d'un "dernier filet de sécurité" amélioré par rapport aux anciennes prestations de l'assistance publique permettant d'accorder au bénéficiaire un soutien "répondant à la dignité de l'homme".

La nouvelle loi prévoyait en fait deux types d'aides :

- l'aide courante permettant de subvenir aux besoins vitaux est destinée à une population sans handicap particulier mais aux revenus très faibles ;
- l'aide permettant de surmonter des circonstances particulières dans la vie, d'un niveau plus élevé, doit pratiquement être définie par la liste des diverses formes d'aides individuelles ainsi regroupées. Celle-ci comprend des catégories d'aide très différentes et énumère aussi bien des catégories de bénéficiaires, que des objectifs de l'aide ou certaines de ses modalités. Par comparaison avec la première catégorie d'aide, celle-ci se rapproche plutôt de prestations à caractère de pensions servies à ceux qui ne peuvent en bénéficier dans le système général de protection sociale.

3a. L'aide courante : montants de référence et aides complémentaires
Evolution de son pouvoir d'achat.

Pour fixer le niveau de l'aide courante et, par là, un seuil de pauvreté officieux en dessous duquel les personnes ont droit à l'aide sociale, les Länder partent de montants de référence ("Refelsätze") variant très faiblement d'un land à l'autre et fixés à partir d'un panier de biens et services dont la composition est révisée assez rarement (la dernière modification date toutefois de 1985). Actuellement, ce montant de référence est un peu inférieur à 400 DM. par mois et atteint donc environ 1300 DM. pour une famille de deux enfants (cf. les taux de pondération donnés en début de chapitre). Les montants relativement faibles font conclure parfois à un bas niveau du minimum social en R.F.A. En fait, à ces montants de référence s'ajoutent des compléments importants, variant avec la situation du ménage et accordés sous la forme de montants complémentaires pour couvrir des besoins supplémentaires permanents, d'aides non récurrentes par exemple pour l'habillement ou l'ameublement et, surtout, de prise en charge des coûts de logement effectifs (loyer et chauffage).

Dans une étude récente, Richard HAUSER estimait que l'ensemble de ces compléments relevait d'environ 50 % en moyenne, et sous certaines conditions, le seuil de pauvreté à partir duquel une famille avait droit à l'aide sociale. On atteint alors des montants de revenus non négligeables, proches par exemple de 2.000 DM. soit 6.000 Francs français par mois pour un couple avec deux enfants.

Le seuil de pauvreté ainsi défini permet de satisfaire plus que les stricts besoins vitaux et correspond plutôt à une définition de la pauvreté relative évoluant dans le temps, parallèlement à l'augmentation des besoins reconnus par la société.

L'évolution des montants de référence comparée à celle des prix depuis 1962 confirme cette interprétation. Leur pouvoir d'achat a crû d'environ 40 % en vingt ans. Toutefois cette augmentation n'a pas été régulière dans le temps et on a même constaté une baisse de 1978 à 1983, compensée seulement en 1985 par la modification de la

base de calcul de ces montants. De plus, ils ont augmenté moins vite sur la période que le salaire moyen ou les pensions de retraite et la position relative des bénéficiaires d'aide sociale s'est donc légèrement dégradée.

3b. L'aide sociale comme "dernier filet de sécurité" du système de protection sociale.

Le législateur en instaurant en 1962 un nouveau système d'aide sociale plus favorable que l'ancien ne faisait que renforcer une protection générale qui s'était beaucoup améliorée depuis la guerre. L'avenir de l'aide sociale apparaissait donc limité ; à terme les bénéficiaires de cette aide ou, tout au moins, de l'aide courante devaient devenir très peu nombreux et ne se trouver que parmi les gens en situation tout à fait marginale qui ne leur assurerait pas la couverture sociale dont bénéficierait le plus grand nombre.

On peut considérer que jusqu'en 1973 ce schéma a été respecté. Le nombre des personnes pauvres avant intervention de l'aide sociale a nettement diminué (cf. §-2a) et les bénéficiaires potentiels de l'aide sociale ont su de mieux en mieux faire reconnaître leurs droits. Que 2,3 % seulement des ménages soient alors en dessous du seuil relativement élevé de 40 % du revenu moyen disponible prouve l'efficacité du système dans son ensemble.

Les études faites à cette époque sur la contribution des prestations sociales en numéraires à la lutte contre la pauvreté font apparaître l'importance énorme des transferts de l'Etat vers les ménages d'inactifs qui, sans leurs pensions de retraite en particulier, auraient à 80 % un revenu inférieur au niveau de l'aide sociale. Pour les ménages dont le chef est actif occupé, les seuls revenus du travail et du capital suffisent à garantir contre la pauvreté 97,4 % des familles ou personnes seules. Après transferts sociaux, la proportion des ménages d'actifs en dessous du niveau de l'aide sociale est pratiquement nulle (0,3 %).

De 1973 à 1979, l'importance de la contribution des prestations sociales ne semble pas avoir beaucoup changé. Les transferts financés

à partir des impôts et versés par les collectivités régionales et locales se sont encore accrûs pour les ménages dont le chef exerce une activité professionnelle avec l'introduction des allocations familiales générales et l'extension du régime des allocations de logement.

Mais on a vu par ailleurs que le nombre de ménages ayant recours à l'aide courante avait doublé depuis dix ans sous la pression du chômage conjuguée à la multiplication des situations de rupture familiale - divorces, séparations, autonomie précoce des jeunes vis-à-vis de leur famille. Aussi en 1983 les sommes versées au titre de la seule "aide courante pour satisfaire les besoins vitaux" dépassaient 6,1 milliards de DM. Les statistiques détaillées des bénéficiaires montrent que, peut-être encore plus qu'en France, les trous de la protection sociale traditionnelle sont préjudiciables à quelques catégories de ménages - personnes seules dont beaucoup d'hommes jeunes, familles monoparentales - mais touchent peu les couples malgré une certaine détérioration de leur situation très récemment. Les personnes âgées dans leur ensemble ont bénéficié de l'amélioration continue du niveau de leurs pensions.

Le problème principal en Allemagne semble donc être la montée du nombre des chômeurs non indemnisés ou peu indemnisés qui, ne vivant pas en couple, ne peuvent pas compter sur les revenus du travail de leur conjoint et doivent avoir recours à l'aide courante qui leur assure un revenu minimum garanti.

Il est donc intéressant d'examiner de plus près le système allemand d'indemnisation du chômage. Il se compose comme en France d'une assurance-chômage et d'une assistance-chômage. Les règles depuis 1984 sont les suivantes.

Pour bénéficier de la première il faut avoir travaillé au moins un an pendant les trois ou quatre années précédant la période de chômage. Le chômeur touche alors, sans condition de ressources environ 65 % de son dernier salaire net (dans la limite de 2.500 DM. par mois) pour une durée d'au moins quatre mois et d'au plus un an.

L'assistance chômage est accordée aux anciens bénéficiaires de l'assurance chômage et à ceux qui, sans avoir travaillé assez pour l'assurance-chômage ont travaillé au moins cinq mois pendant l'année précédant la période de chômage. Elle n'est donnée que sous conditions de ressources : il faut que cette aide soit indispensable au bénéficiaire et à sa famille pour leur faire franchir le seuil de pauvreté. Elle est accordée sans limitation de durée. Elle représente 58 % du dernier salaire dans la limite de 2.000 DM. par mois.

Pour les autres chômeurs, ne reste que l'aide sociale lorsque le total des ressources familiales est inférieur au seuil de pauvreté.

En 1986 les allocations-chômage ont été légèrement améliorées, pour revenir à des conditions plus proches de celles qui prévalaient avant 1984.

Au total, ce système semble un peu plus favorable que le système français pour les chômeurs de longue durée ayant auparavant travaillé car l'assistance-chômage peut être touchée pour une durée illimitée et son mode de calcul est, en moyenne, plus favorable que l'allocation de fin de droits. Par contre, les personnes sans expérience professionnelle n'ont pas l'équivalent de l'allocation d'insertion.

Depuis 1973, la proportion des chômeurs ne bénéficiant ni de l'assurance-chômage, ni de l'assistance-chômage est restée à peu près constante (environ un tiers) mais leur nombre a été multiplié par huit, parallèlement à l'augmentation du nombre des sans-emploi. La proportion des chômeurs bénéficiant de l'assurance-chômage a nettement baissé (60 % en moyenne entre 1973 et 1975 mais 45 % en 1983) sous l'effet de l'allongement de la durée moyenne du chômage et de la précarité croissante des emplois.

4 - INSTAURATION D'UN MINIMUM SOCIAL GARANTI ET QUALITE DES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE.

L'exemple de la République Fédérale d'Allemagne nous paraît être intéressant car il infirme la thèse selon laquelle l'instauration d'un minimum social garanti implique à terme le démantèlement progressif des systèmes

d'assurance sociale ou d'aides spécialisées pour des populations en situation particulière. Depuis 1962, date de l'instauration de "l'aide courante pour subvenir aux besoins vitaux" il y a eu généralisation des allocations familiales bénéficiant même aux familles n'ayant qu'un enfant et développement des allocations logement. Les salaires ouvriers ont été en moyenne fortement augmentés et, même s'il n'y a pas eu l'instauration d'un SMIC, les nombreux accords de branche ont assuré à la plupart des salariés des garanties assez étendues. La protection du chômage est restée supérieure à ce qu'elle est dans la plupart des pays de l'O.C.D.E.

Les aides spécialisées aux handicapés ou aux malades atteignent des niveaux importants et la situation des personnes âgées s'est très sensiblement améliorée, rendant inutile pour la plupart, le recours à l'aide sociale.

Toutefois, une description idyllique de la situation allemande serait tout-à-fait erronée et il est nécessaire de bien séparer la période d'avant la crise de l'évolution constatée ces douze dernières années.

Jusqu'en 1973 la pauvreté en Allemagne paraît avoir été efficacement combattue par la protection sociale traditionnelle et grâce à une excellente situation de l'emploi. Le minimum social garanti était bien alors le "dernier filet" nécessaire seulement à certaines catégories de population - personnes seules, familles monoparentales - et il ne laissait en situation de grande pauvreté qu'un nombre limité de personnes, très âgées pour la plupart, qui omettaient de faire valoir leurs droits.

Avec le développement du chômage et l'allongement de sa durée moyenne, l'aide sociale redevient indispensable à un public plus diversifié : plutôt moins de personnes âgées mais beaucoup plus de jeunes ; personnes seules et familles monoparentales toujours plus nombreuses mais aussi couples avec enfants qui n'étaient plus en 1973 que quelques milliers à en avoir besoin. L'aide courante joue le rôle d'assurance-chômage pour les personnes seules en nombre croissant qui ne bénéficient ni des allocations prévues ni d'un soutien familial. Mais elle est aussi nécessaire à des familles dont aucun des membres ne travaille et qui ne peuvent se contenter des allocations familiales, de l'allocation-logement ou même d'une prestation chômage de faible niveau.

B E L G I Q U E

1a. LES ETUDES ET ENQUETES SUR LA PAUVRETE.

Les études et les enquêtes sur la pauvreté en Belgique sont rares. L'instauration en 1974 d'un "droit à un minimum de subsistance pour chaque citoyen belge", la création en 1976 des centres publics du bien-être social en remplacement des anciens comités locaux d'assistance sociale n'ont entraîné aucun développement de la statistique administrative qui ne peut toujours pas évaluer les niveaux de ressources des ménages aujourd'hui. Pour remédier à cette absence d'enquêtes et d'études sur le sujet, on a développé un centre universitaire chargé d'évaluer les politiques sociales. Il s'agit de l'U.F.S.I.A. de l'Université d'Anvers dont les recherches se sont principalement appuyées sur deux enquêtes auprès d'environ 5.000 ménages représentatifs de la seule communauté flamande qui ont eu lieu en 1976 et 1982. Par ailleurs, on connaît seulement le nombre des bénéficiaires de l'allocation de subsistance (minimex), sans aucune précision sur leurs caractéristiques.

1b. DEFINITION DE LA PAUVRETE, INDICATEURS RETENUS.

Il n'y a pas réellement de définition officielle de la pauvreté en Belgique. Le minimum de subsistance officiel est faible et les règles d'attribution adoptées par les centres publics de bien-être sont toujours plus généreuses si bien que le minimex national ne peut être considéré comme un seuil officiel généralement reconnu.

Les études universitaires privilégient une méthode inductive de détermination des "minima socio-vitaux". Il s'agit du "niveau moyen nécessaire pour joindre les deux bouts" tel qu'il est perçu par les ménages ayant eux-mêmes des difficultés à équilibrer leur budget. On détermine ainsi un minimum socio-vital par catégorie de ménage (personne seule, couple sans enfants, couple avec n enfants) et selon l'âge du chef de famille (les personnes âgées ont des minima socio-vitaux plus bas). A partir de ces minima sont calculés des indicateurs appelés "scores de

(in)sécurité d'existence objective" égaux à une certaine fraction (100 % ou 75 %) de ces minima qui vont servir à calculer les proportions de la population belge en situation de pauvreté.

Cette méthode de définition de seuils de pauvreté est assez différente de celles retenues dans la plupart des pays dans la mesure où elle ne se rattache ni à une évaluation "scientifique" ou "objective" de la pauvreté à partir du coût d'un panier de biens et services absolument indispensables à un ménage pour sa survie ou, plus souvent, pour éviter une exclusion sociale prolongée, ni à une évaluation "relative" à partir d'une fraction du revenu moyen des ménages.

Une telle méthode a pour conséquences de rendre possibles des variations importantes des seuils de pauvreté dans le temps, différentes d'une catégorie de ménage à l'autre, sans qu'il soit toujours aisé d'explicitier les raisons de ces variations. Ainsi on constate que dans l'enquête de 1982 et à prix constant, le minimum socio-vital (MSV) d'un actif isolé est supérieur de 18 % à celui défini par l'enquête de 1976 mais que dans le même temps, le minimum socio-vital d'un couple avec trois enfants a baissé de 13 %.

En 1982, le MSV mensuel d'un actif isolé défini par cette méthode est de 21.900 F.B. et celui d'un couple avec trois enfants de 39.900 F.B., soit moins du double.

2 - L'EVOLUTION DE LA PAUVRETE, SES CAUSES.

L'absence de statistiques administratives et d'enquêtes universitaires anciennes interdit tout examen de l'évolution de la pauvreté en Belgique sur longue et moyenne période. Les seules informations disponibles sont relatives à :

* l'évolution du nombre des bénéficiaires du minimex stable de 1978 (18.400) à 1981 (22.100) et en forte augmentation en 1982 (34.300) puis en 1983 (38.900) très certainement sous l'effet de la crise économique. Mais cette augmentation peut aussi s'expliquer par la hausse des seuils de ressources retenus ;

* la proportion des personnes en situation d'insécurité d'existence objective (SEO) calculée par l'université d'Anvers en 1976 et 1982 selon les règles définies plus haut.

Pour une S.E.O. égale à 100 % du minimum socio-vital (MVS), la proportion de la population flamande en dessous du seuil était de 23,6 % en 1976 et de 21,6 % en 1982.

Pour une S.E.O. égale à 75 % du MSV, les chiffres étaient respectivement de 7,7 % en 1976 et 6,1 % en 1982.

D'après cette enquête, la pauvreté semble donc au contraire avoir légèrement reculé dans les Flandres, malgré la crise.

Les situations de grande insécurité d'existence se rencontrent dans les ménages où aucune personne n'a un emploi (retraités, chômeurs, autres inactifs), chez les personnes isolées, en particulier lorsqu'elles ont plus de 75 ans, dans les familles monoparentales et dans les couples avec au moins quatre enfants. L'absence de qualification est également un facteur de précarité et il faut noter surtout la situation très difficile des travailleurs indépendants qui ne peuvent plus exercer leur métier.

Ces quelques données fragmentaires ne permettent guère de se faire une idée sur le rôle de la crise économique dans l'éventuelle résurgence de la pauvreté en Belgique. Les chercheurs considèrent toutefois en général que la crise a eu jusqu'à maintenant assez peu d'effets du fait du maintien ou même de l'amélioration des différents minima sociaux.

3 - MINIMUM SOCIAL ET PROTECTION SOCIALE.

3a. Le minimum de subsistance.

Jusqu'à la fin des années 1960, les préoccupations gouvernementales se limitaient au système de sécurité sociale. Les actions de lutte contre la pauvreté étaient conduites par les communes et les associations religieuses. C'est à partir de 1969 qu'est mise en place progressivement une politique nationale contre la pauvreté. Les principales étapes en sont :

- 1969 : extension des droits aux soins médicaux. Revenu minimum garanti pour les personnes âgées.
- 1971 : prestations familiales garanties aux familles non couvertes par le système de sécurité sociale sous conditions de ressources.
- 1974 : droit à un minimum de subsistance pour chaque citoyen belge (minimex).
- 1976 : création des centres publics du bien-être social et droit légal à l'aide sociale.

Les autorités locales sont restées, encore aujourd'hui, des agents essentiels dans la conduite des politiques contre la pauvreté. Elles élisent les conseils d'administration des centres publics du bien-être social et leurs fournissent des ressources dont elles déterminent largement le niveau de façon autonome (la moitié des paiements pour le minimex est ensuite remboursée par l'Etat). Dans la mesure où le minimex est bas, tous les centres publics fournissent des ressources supplémentaires aux bénéficiaires : allocations pour dépenses de chauffage ou d'éducation, bons alimentaires, aides pour remboursement de dettes. Ils peuvent même fournir des ressources à des gens a priori exclus du système du minimex : étrangers hors C.E.E. et n'ayant pas le statut de réfugiés, personnes trop jeunes, personnes ne recherchant pas de travail. Dans ces cas ils ne peuvent prétendre au remboursement partiel de l'Etat.

L'importance de l'initiative locale entraîne donc une hétérogénéité certaine des situations même s'il y a bien existence d'un minimum légal.

Nous ne disposons d'aucune statistique nous permettant de chiffrer le niveau moyen réel de ce minimum de subsistance ni son évolution depuis sa création. Il semble toutefois que son pouvoir d'achat est en augmentation. Quant au minimum légal, il était en 1986 de 19.300 F.B. par mois pour un couple, de 14.200 F.B. pour une famille monoparentale, de 9.700 F.B. pour une personne seule.

3b. Les prestations de sécurité sociale.

Il existe par ailleurs toute une série de niveaux minimaux de prestations (retraites, maladie, invalidité, chômage) où sont prises en compte à la fois l'activité antérieure du bénéficiaire (salarié ou non) et sa situation familiale (avec ou sans personne à charge). Ces taux sont en général largement supérieurs au minimum de subsistance sauf pour ce qui concerne les anciens artisans ou commerçants, très défavorisés, qui constituent de ce fait une clientèle importante des centres publics du bien-être social.

L'augmentation de ces niveaux depuis 1950 ou depuis la date de leur création a en général été un peu plus rapide que celle du revenu national par tête.

C'est le cas en particulier des indemnités pour invalidité, accident du travail ou maladie professionnelle des anciens salariés et du revenu garanti pour les personnes âgées qui ont augmenté fortement. La hausse a été moins rapide pour les indemnités de chômage, les pensions des ouvriers et, surtout, des employés ou les allocations handicapés. Au contraire, depuis leur instauration en 1975, certaines indemnités réservées aux travailleurs indépendants (invalidité, incapacité de travail primaire) ont augmenté moins vite que le revenu national.

Enfin, depuis 1955 les allocations familiales ont baissé proportionnellement pour le premier enfant mais ont augmenté rapidement pour les enfants suivants.

Dans toutes ces évolutions, il est très difficile de mettre en évidence des périodes où l'effort gouvernemental en faveur des prestations de sécurité sociale aurait été particulièrement élevé ou, inversement, très faible. Il semble quand même qu'en dehors des allocations familiales, le montant des indemnités minimales n'a pas suivi la hausse moyenne du niveau de vie entre 1960 et 1970, que la période 1970-1975 correspond à une augmentation très rapide des niveaux minimaux de toutes les allocations et que ce mouvement de hausse s'est poursuivi depuis, mais beaucoup plus lentement et avec certaines exceptions importantes (allocation chômage par exemple).

Les études de l'Université d'Anvers sont très centrées sur les effets redistributifs de ces prestations.

Si l'on adopte la norme d'insécurité d'existence la plus basse (75 % du minimum social), 33 % des ménages sont en situation d'insécurité avant transferts sociaux et 6 % seulement après transferts. C'est dire que l'effet redistributif est assez important. Toutefois certaines allocations telles que les prestations familiales et la gratuité de nombreux services (éducation, centres culturels ...) favorisent plutôt les familles relativement aisées qui ont en moyenne plus d'enfants et leur font faire des études beaucoup plus longues.

4 - INSTAURATION D'UN MINIMUM SOCIAL GARANTI ET QUALITE DES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE.

L'instauration du droit à un minimum de subsistance pour chaque citoyen belge en 1974 a accompagné un renforcement parallèle de tous les systèmes de protection de la sécurité sociale qui n'a pas été remis en cause pendant dix ans. Malgré une genèse et des modalités de mise en place assez différentes, les conséquences de l'instauration d'un minimum social garanti sont assez proches de celles de l'Allemagne en ce sens qu'il n'y a pas eu une baisse de la qualité des autres systèmes de protection. Le nombre des bénéficiaires du minimex est même resté très faible ces dernières années, malgré la crise, ce qui prouve la solidité des protections en amont ; même si, dans ce pays aussi, le chômage a entraîné l'apparition d'une frange de gens dans des situations très difficiles.

D A N E M A R K

1a. LES ETUDES ET ENQUETES SUR LA PAUVRETE.

La pauvreté n'a pas été un sujet beaucoup abordé dans le débat public depuis quarante ans. Le terme même de pauvreté est rarement utilisé.

Ce relatif désintérêt peut s'expliquer à la fois par la forte croissance économique depuis la seconde guerre mondiale qui a bénéficié à une très large fraction de la population danoise et par un système de protection sociale très développé qui apparaît comme le plus universel de toute la Communauté Européenne.

Pourtant, les problèmes d'inégalités économique et sociale ont fait l'objet d'un regain d'intérêt à la fin des années 1960, ce qui a conduit à la création en 1976 d'une commission publique sur les bas revenus qui a remis son rapport final en 1982. Les propositions spécifiques qui y étaient incluses ont pour la plupart été rejetées par le gouvernement. Celui-ci considérait en effet que la solution au problème des bas revenus passait d'abord par des mesures de politique générale favorables à l'emploi, à la productivité et à la désinflation.

Cette situation explique que les études et enquêtes sur les populations pauvres au Danemark soient peu nombreuses et un peu anciennes. Le rapport pour la C.E.E. fait par l'Institut National de Recherches Sociales date de 1980, de même que les études menées pour la commission sur les bas revenus. La principale source d'information - l'enquête sur les conditions de vie auprès d'un échantillon représentatif de 5.000 adultes - remonte à 1976. Ses résultats se sont révélés très intéressants en particulier pour la définition et le dénombrement des populations très désavantagées. Celles-ci n'étaient pas caractérisées principalement à partir de données financières mais à partir de critères précis relatifs à leur état de santé, leurs relations sociales, leurs conditions de logement et leur environnement professionnel. Une telle étude adoptait une méthode assez comparable à celle de l'I.N.S.E.E. dans ses tentatives pour définir des indicateurs de précarité.

Une nouvelle enquête de ce type est lancée en 1986 mais ses résultats ne seront pas disponibles avant quelques temps.

La plupart des autres informations statistiques proviennent des données rassemblées par le bureau central des statistiques qui se révèlent assez complètes et dont il est prévu une exploitation plus systématique dans un avenir proche.

1b. DEFINITION DE LA PAUVRETE, INDICATEURS RETENUS.

Il n'y a pas de définition officielle de la pauvreté au Danemark. Le niveau de la pension de vieillesse générale est souvent retenu comme un seuil, aussi bien pour les études sur le sujet que pour de nombreuses décisions politiques. D'autres critères sont également utilisés : le fait de recevoir durablement une allocation d'assistance sociale ou des indicateurs non financiers tels que ceux qui sont cités en 1a. pour définir les personnes très désavantagées.

Quelques particularités dans les études danoises doivent être soulignées car elles rendent difficiles les comparaisons avec les autres pays :

- l'absence de recours à la notion d'unité de consommation. Ne sont distingués que les personnes seules et les couples. Un couple avec cinq enfants est par exemple considéré comme plus riche qu'un couple sans enfants si ses ressources globales sont légèrement supérieures. On peut donc très mal apprécier les difficultés financières des familles nombreuses ;
- la non-reconnaissance du concubinage dans les statistiques fiscales. Un concubin ne travaillant pas mais bénéficiant des revenus de son conjoint sera classé parmi les personnes seules sans revenu, ce qui introduit un biais très important pour la reconnaissance des revenus réels des ménages. L'enquête de 1976 sur les conditions de vie évite cet écueil.

2a. L'EVOLUTION DE LA PAUVRETE DEPUIS 1950.

Aucune donnée statistique ne permet de repérer l'évolution du nombre de personnes pauvres au Danemark. Mais il est possible de suivre approxi-

mativement des indicateurs d'inégalité des revenus sur toute la période d'après guerre.

Plusieurs facteurs ont permis une réduction progressive des inégalités. Dans les années 1950 et 1960 il y a eu d'une part l'augmentation de la masse globale des revenus du travail et leur partage plus égalitaire sous l'effet de trois phénomènes :

- les départs massifs de l'agriculture - zone de bas revenus - vers les services ou l'industrie ;
- le plein-emploi ;
- l'augmentation rapide du travail féminin, souvent sous la forme d'un emploi à temps partiel qui a eu un effet important sur le revenu de nombreux couples.

D'autre part les systèmes de sécurité sociale et d'assistance sociale ont été considérablement améliorés grâce à la mise en place progressive d'une couverture très large, bénéficiant quasiment à tous les citoyens et grâce à une augmentation importante des niveaux de toutes les allocations.

Dans les années 1970, le mouvement s'est poursuivi avec une revalorisation rapide des salaires les plus bas, c'est-à-dire ceux versés aux femmes non qualifiées ainsi qu'aux jeunes. Si la montée du chômage a accentué les différences de situation entre ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas, l'augmentation du niveau moyen de l'allocation-chômage a permis de limiter quand même les écarts de revenus.

2b. LES CARACTERISTIQUES DES MENAGES LES PLUS PAUVRES A LA FIN DES ANNEES 1970.

La crise a eu très vite pour effet un accroissement brutal du chômage. Presque inexistant en 1973 (0,9 % des actifs), il touchait 6,0 % des hommes et 4,0% des femmes deux ans plus tard. En 1979, la situation se caractérisait par un chômage élevé chez les jeunes de moins de trente ans, en particulier parmi les femmes et par un retrait définitif du marché du travail de 250.000 personnes en âge de travailler (8 % de la classe d'âge) mais fragilisées par un handicap physique ou mental qui ne leur permettait plus

de rester dans leur emploi précédent compte tenu de l'élévation des normes de productivité.

Ainsi, en 1977, 15 % de la population en âge de travailler (475.000) avaient touché sur une période prolongée une allocation compensant partiellement l'absence de revenu du travail : pension d'invalidité, de retraite anticipée, de maladie, de chômage ou revenu minimum de l'assistance sociale. Ce chiffre avait plus que doublé en dix ans et quadruplé depuis 1950.

Toucher une telle pension ne signifie pas, comme nous le verrons, vivre dans une extrême pauvreté. Pourtant, à quelques exceptions près, ces pensions sont toujours inférieures au revenu moyen d'un travailleur non qualifié de sexe masculin (cf. 3. pour plus de détails sur leurs montants).

L'enquête de 1976 sur les conditions de vie permet de caractériser les adultes "extrêmement désavantagés" qui cumulent les handicaps de santé, de logement et socio-culturels avec des problèmes financiers. Si, parmi les 20-69 ans, 5 % de la population appartenaient à cette catégorie, ils n'étaient que 2 % parmi les personnes ayant un emploi et 11 % parmi les sans emploi. La possession d'un emploi apparaissait bien comme le facteur discriminant le plus important alors que l'âge et le sexe ne jouaient guère de rôle. Au contraire, l'appartenance sociale, le niveau d'éducation et, pour les sans emploi, la cause de l'inactivité étaient source de disparité. C'est parmi les hommes et les femmes au chômage qu'apparaissait la plus forte proportion d'adultes extrêmement désavantagés (19 %) puis venaient les invalides et les pré-retraités et enfin les femmes au foyer et les étudiants. A l'intérieur de chaque catégorie, les ouvriers non qualifiés et, à un moindre degré, les employés et les autres ouvriers étaient toujours moins bien placés que les cadres ou les professions libérales.

Dans toutes ces études, il n'est pas question des individus ayant atteint l'âge de la retraite (67 ans). Les retraités touchent au moins la pension de vieillesse générale et sont de ce fait considérés comme non-précaires. Pourtant, cette pension ne représente pour une personne seule que 42 % du salaire moyen d'un ouvrier non qualifié et elle n'est guère supérieure au revenu minimum de l'assistance sociale. Elle garantit simple-

ment un niveau de vie tout juste décent à ceux qui n'ont pas d'autres ressources (son niveau était de 27.000 couronnes par an pour une personne seule en 1980).

3 - MINIMUM SOCIAL ET PROTECTION SOCIALE.

3a. Le minimum social : évolution de son pouvoir d'achat. Caractéristiques des bénéficiaires.

L'existence d'un minimum social remonte au moins à 1933 et si son appellation a changé au cours du temps - assistance municipale, assistance générale, assistance temporaire - son but et ses modalités d'attribution semblent être restés sensiblement les mêmes. Il s'agit d'assurer à ceux qui n'ont ni revenu du travail ni droit à des allocations spécialisées et plus avantageuses un revenu minimum dont le plafond est égal à une fraction fixe de la pension de vieillesse générale. A cette somme s'ajoutent des allocations spécifiques pour le loyer, les assurances et d'autres dépenses considérées comme incompressibles. Les valeurs de ces allocations ne sont données qu'à titre indicatif par le gouvernement et les autorités locales peuvent fournir des sommes inférieures si elles le souhaitent. Nous n'avons aucune information sur les sommes réellement versées ni sur les écarts constatés entre zones mais il est sûr que les montants indicatifs fixés par le gouvernement sont le plus souvent retenus (en 1980, le montant de base était égal à 78 % de la pension de vieillesse).

Le pouvoir d'achat du revenu minimum indicatif a presque doublé depuis 1958, ce qui correspond à une augmentation un peu supérieure à celle du salaire ouvrier mais inférieure à celle constatée pour la plupart des autres allocations (chômage, invalidité). Le nombre des allocataires de longue ou moyenne durée est resté très faible de 1950 à 1970, représentant moins de 1 % de la population (0,5 % en 1965). La croissance des bénéficiaires a été rapide à partir de 1973 pour atteindre 2,3 % de la population en 1977. Pour cette même année, nous disposons de données très précises sur leurs caractéristiques démographiques. Sur les 53.000 noyaux familiaux ayant perçu l'allocation pendant au moins huit mois, 33 % étaient des personnes seules, 15 % des familles monoparentales, 35 % des couples mariés ou non et 18 % des

"autres types de familles" constitués surtout de jeunes gens encore chez leurs parents. Par rapport aux constats des années 1960, la population s'était considérablement rajeunie. Les moins de trente ans représentaient 54 % des bénéficiaires et les plus de cinquante ans seulement 12 %. Cette mutation doit, bien sûr, être rapprochée des forts taux de chômage sévissant parmi les jeunes actifs.

Aucune information n'est disponible sur d'éventuels ménages marginaux qui ne demanderaient pas ou seraient exclus du minimum garanti et disposeraient de ressources presque nulles. Les textes en notre possession semblent les assimiler tous à des populations déviantes (délinquants, drogués, vagabonds) qui seraient en nombre non négligeable (plusieurs dizaines de milliers de personnes) mais pour lesquelles les informations restent très parcellaires.

3b. Le système de protection sociale dans son ensemble.

Le système de protection sociale danois assure aujourd'hui à tous un haut degré de protection, au prix il est vrai d'un déficit important des finances publiques (qui n'est pas propre au Danemark). Le mouvement d'amélioration semble avoir été continu depuis les années 1950 et n'a pas été sérieusement remis en cause récemment, qu'il s'agisse du haut niveau des prestations versées ou de la couverture de l'ensemble de la population. Les progrès les plus notables sont les suivants :

- pension de vieillesse générale pour tous en 1970 avec compléments liés aux revenus pour les plus démunis ;
- pension d'invalidité accordée en 1960 à tous ceux qui ont une réduction permanente de leur capacité de travail à cause d'un handicap physique ou mental. Création en 1966 de plusieurs taux de pension permettant une amélioration sensible de la situation des plus handicapés ;
- augmentation continue de la proportion des travailleurs couverts par l'assurance chômage qui reste toutefois une assurance volontaire ne touchant encore que 65 % des actifs en 1978. Pour les assurés, l'allocation-chômage est très élevée puisqu'elle représente en moyenne

- 75 % du dernier salaire pour un travailleur qualifié et relativement plus pour un ouvrier non qualifié ;
- les allocations de maladie ont été augmentées en 1973 pour atteindre 90 % de l'ancien salaire, avec plafond mais sans aucune restriction de durée ;
 - le système des allocations familiales a été souvent modifié pour finalement s'orienter vers des prestations assez élevées pour les ménages aux revenus les plus bas, et en particulier pour les familles monoparentales avec réduction progressive des montants pour les ménages les plus riches ;
 - enfin, tout le monde peut bénéficier du système public de santé et des équipements collectifs nombreux.

Ces progrès de la protection sociale complétés par l'introduction d'un salaire minimum garanti en 1977 et la hausse relative du salaire des femmes non qualifiées ont permis une réduction de l'inégalité des revenus et ont surtout évité que les nombreuses exclusions du marché du travail à partir de 1973 entraînent une recrudescence des situations de pauvreté extrême. Malgré tout, ce réseau assez serré d'allocations n'a pas empêché la forte croissance du nombre des jeunes qui ont recours à l'assistance sociale, faute d'autres ressources. Il y a en effet beaucoup de jeunes actifs qui ne sont pas couverts par l'assurance chômage et doivent se contenter, pour des périodes assez longues, du minimum social garanti.

4 - INSTAURATION D'UN MINIMUM SOCIAL GARANTI ET QUALITE DES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE.

L'histoire de la protection sociale au Danemark depuis la seconde guerre mondiale semble être celle d'un progrès continu qui n'a pas été stoppé par la crise, même si quelques coupes récentes dans les budgets des programmes sociaux ont touché les plus pauvres. L'existence très ancienne d'un revenu minimum garanti dont le pouvoir d'achat a été régulièrement augmenté n'a en rien empêché un effort très important sur les

prestations spécialisées. Ainsi, la plupart des personnes sans emploi peuvent bénéficier d'allocations élevées dont le montant est assez proche du salaire d'un travailleur non qualifié lorsque l'allocataire est marié.

Si la crise a obligé le gouvernement à prendre conscience des limites des budgets pouvant être consacrés à la protection sociale, la plupart des propositions vont plutôt dans le sens d'une plus grande sélectivité pour le versement des allocations qui bénéficieraient moins aux plus riches sans remise en cause des droits des plus défavorisés.

G R È C E

Les informations obtenues pour la Grèce sont extrêmement limitées. Aucun des trois centres de recherche auxquels nous avons adressé notre questionnaire n'a répondu. Nous ne disposons que de la communication de Mme MESTHANEOS présentée au colloque européen organisé à Oxford en juillet 1983. Ce chercheur appartient au "Centre Grec pour les Etudes et la Recherche Européenne" (EKEME) qui avait été chargé par la C.E.E. du rapport sur la pauvreté en Grèce (1981) dans le cadre du premier programme européen de lutte contre la pauvreté.

La communication précitée résume les principales conclusions du rapport de 1981 et analyse les nouvelles orientations prises par le gouvernement socialiste.

1 - ETUDES ET ENQUETES SUR LA PAUVRETE.

Le rapport sur la pauvreté pour la Communauté Economique Européenne semble n'avoir eu aucun précédent en Grèce. Cette absence peut s'expliquer en partie par une certaine inadaptation de l'ensemble des instances administratives et sociales et par le faible développement de l'appareil statistique et des centres de recherche. On peut aussi l'expliquer par la reconnaissance très tardive du rôle de l'Etat dans la mise en œuvre d'une politique sociale globale et cohérente ou par le fait qu'aucune politique explicite de lutte contre la pauvreté n'a jamais été menée en Grèce.

Si une étude sur la pauvreté et son évolution depuis 1976 est en cours actuellement et ont apporté des éléments nouveaux, nous ne disposons jusqu'à présent d'aucune statistique sur le nombre des familles pauvres ni d'aucun seuil de pauvreté clairement défini. La notion même de pauvreté n'a pas donné lieu à des recherches particulières.

La rapport pour la C.E.E. a surtout mis en évidence les facteurs géographiques, économiques, sociaux ou individuels qui induisent de forts risques de pauvreté.

2 - LA NATURE DE LA PAUVRETE EN GRECE, LES GROUPES DE POPULATION PARTICULIEREMENT PRECAIRES.

La pauvreté en Grèce peut être appréhendée de deux manières, géographiquement et par groupe de population.

Pauvretés rurale et urbaine doivent être distinguées. L'écart est grand entre ces deux types de zone, en défaveur du système rural. C'est particulièrement vrai pour le système de santé très concentré dans les grandes villes et pour le secteur culturel.

Mais il existe aussi, à l'intérieur du monde rural, des espaces géographiques particulièrement défavorisés par l'absence d'industrialisation, le sous-développement économique et le chômage qui en résultent. C'est le cas par exemple, du Péloponnèse, de l'Epire, de la Macédoine, des régions montagneuses du Centre et de certaines îles.

Pour ce qui est des groupes de population les plus précaires le rapport insiste sur le caractère multi-dimensionnel de la pauvreté. Les groupes les plus touchés aujourd'hui sont le plus souvent les mêmes que dans les autres pays de la C.E.E. :

- les jeunes à la recherche d'un premier emploi pour lesquels on estime que le chômage de longue durée est de 20 % chez les hommes et de près de 50 % chez les femmes ;
- les familles monoparentales dans la mesure où les femmes ont beaucoup de mal à trouver un emploi ;
- les personnes seules et âgées ;
- les invalides et malades ne pouvant travailler ;
- les immigrés ;
- les pensionnaires d'institutions spécialisées.

On trouve également des groupes spécifiques à la Grèce :

- les travailleurs ou réfugiés politiques ayant vécu dans d'autres pays européens et contraints à rentrer en Grèce par leur ancien pays d'accueil ;
- les minorités nationales ;
- les conscrits.

L'évolution de la pauvreté n'est pour l'instant pas connue mais il est évident que la crise économique a eu des effets particulièrement graves dans un pays où le système de protection sociale est encore peu développé. A l'inverse, on peut penser que les solidarités familiales restent fortes, en particulier dans les milieux ruraux.

3 - MINIMUM SOCIAL ET PROTECTION SOCIALE.

La protection sociale est en Grèce beaucoup moins développée que dans tous les autres pays de la C.E.E. (non compris l'Espagne et le Portugal pour lesquels nous ne disposons pas d'information chiffrée). Pour la dernière année connue (1978), le taux des dépenses sociales par rapport au P.I.B. n'était que légèrement supérieur à la moitié du taux européen moyen. Pourtant, la période 1960-1973, caractérisée par une forte croissance économique avait vu un développement réel de la protection sociale et un recul de la pauvreté absolue grâce à la création de nouvelles institutions sociales et à l'élargissement du rôle des anciennes.

Malgré la crise économique, le gouvernement socialiste a proposé une politique ambitieuse de réformes structurelles qui s'appuie sur deux concepts de base : la décentralisation et la participation populaire pour essayer de diminuer le poids excessif de la centralisation à Athènes.

Il n'y a pas à proprement parler dans ces mesures de programme d'actions spécifiques en faveur des plus pauvres bien que le gouvernement espère introduire à terme un "salaire social" en contrepartie de tout service rendu à la collectivité, ce qui constituerait une sorte de revenu minimum. Mais il est facile de discerner dans l'ensemble des décisions prises

ou projetées une volonté très nette de réduire les inégalités économiques et sociales. La lutte contre la pauvreté est donc intégrée aux politiques en matière de santé, d'éducation, d'emploi, de famille ou de répartition des revenus.

I R L A N D E

1a. LES ETUDES ET ENQUETES SUR LA PAUVRETE.

Sur un grand nombre d'aspects, l'Irlande est l'un des pays les plus pauvres de la C.E.E. : population rurale importante, secteur industriel peu développé et très dépendant des capitaux étrangers. Ayant connu une longue expérience de la pauvreté, les Irlandais ont accepté, pendant longtemps, la pauvreté comme figurant dans l'ordre naturel des choses.

Le thème de la pauvreté n'a été abordé dans le débat public qu'au début des années 1970.

Une des priorités avancées par le gouvernement de coalition formé en 1973 par le "Fine Gael Party" et le "Labour Party" fut l'élimination de la pauvreté. Le "Labour Party" présenta un programme de lutte contre la pauvreté, qui a conduit au premier programme de la Communauté Economique Européenne.

Le rapport pour la C.E.E., publié en 1980 par l'Institut d'Administration Publique porte sur l'étude de la pauvreté financière en Irlande en 1973. Le rapport publié en 1984 à la demande du ministre du "Social Welfare" analyse l'impact des prestations sociales sur la pauvreté de 1973 à 1980. Ces travaux de l'Institut d'Administration Publique ont utilisé les résultats d'enquêtes nationales sur le budget des ménages menées en 1973 et en 1980 par le Bureau Central des Statistiques. Les deux enquêtes ont été réalisées auprès d'un échantillon représentatif de 7.185 ménages, sur une période de deux semaines. Ces sources d'information présentent des limites importantes pour l'étude de la pauvreté car elles ne recensent pas des catégories pourtant exposées aux risques de pauvreté :

- . les personnes vivant dans les établissements collectifs (pensions, hôpitaux, foyers ...)
- . les personnes sans domicile fixe.

La connaissance statistique sur les populations pauvres n'est donc pas complètement satisfaisante, d'autant que les délais d'exploitation de l'enquête par sondage sont très longs (au moins trois ans).

Par ailleurs, nous disposons de statistiques sur le nombre de bénéficiaires de l'allocation complémentaire d'aide sociale, qui constitue le programme essentiel de garantie de ressources, sans aucune précision sur leurs caractéristiques.

1b. DEFINITION DE LA PAUVRETE, INDICATEURS RETENUS.

Il n'y a pas de définition officielle de la pauvreté en Irlande. Dans la plupart des études, les ménages sont considérés comme pauvres si le revenu net disponible par unité de consommation se situe en dessous du seuil de pauvreté retenu. L'échelle d'équivalence adoptée est la suivante :

1 pour le chef du ménage,
0,75 pour chacun des autres adultes,
0,45 pour les enfants (de moins de 18 ans).

Les seuils de pauvreté utilisés pour mesurer la pauvreté sont basés sur le taux le plus bas des prestations sociales à savoir le taux de l'allocation complémentaire d'aide sociale. Ce niveau minimum constitue le seuil de pauvreté A- les seuils B et C sont fixés à 20 et 40 % au dessus de ce niveau.

En 1973, le seuil de pauvreté reposait sur le taux de l'assistance chômage en milieu rural. Afin de comparer la pauvreté en 1980 et en 1973, les seuils de pauvreté ont dû être réajustés. Les seuils de pauvreté pour 1980 étaient les suivants :

Seuil A, £ 13.90 (par semaine),
Seuil B, £ 16.70,
Seuil C, £ 19,45.

En avril 1983, les seuils de pauvreté pour une personne seule s'élevaient

respectivement à £ 21.20, £ 25.40, et £ 29.60 par semaine (£ 36.00, £ 43.20 et £ 50.30 pour un couple).

2 - L'EVOLUTION DE LA PAUVRETE, SES CAUSES.

Le rapport de John D. ROCHE publié en 1984 par l'Institut d'Administration Publique, contient l'étude de l'évolution de la pauvreté, de 1973 à 1980.

Entre 1973 et 1980, le total de la population pauvre a été réduit d'environ 27 %.

Le risque de pauvreté des ménages a diminué de moitié ou presque, quel que soit le seuil de pauvreté retenu. L'exception majeure est constituée par les ménages d'agriculteurs où le risque a augmenté (aux seuils A et B) ou est demeuré stable (au seuil C). Le résultat a été en partie provoqué par l'effondrement des revenus agricoles en 1980. Le risque le plus élevé en 1980 comme en 1973, se rencontre chez les ménages dont le chef est chômeur.

Par ailleurs, la distribution de la pauvreté s'est beaucoup modifiée. En 1980, les enfants (personnes de moins de 18 ans) ont constitué plus de la moitié de l'échantillon pauvre à chaque seuil de pauvreté, alors qu'ils représentaient moins de la moitié en 1973. Les deux tiers des enfants pauvres se trouvaient dans les ménages de quatre enfants ou plus.

La proportion des pauvres recensés parmi les chefs de ménage inactifs était sensiblement plus basse en 1980 qu'en 1973. Ce dernier changement reflète les effets de la montée du chômage et de la chute des revenus agricoles d'une part, et les effets de l'amélioration des prestations versées aux inactifs d'autre part. En 1980, plus de la moitié des pauvres se trouvait dans les ménages dont le chef travaillait.

Géographiquement, 40 % des pauvres étaient localisés dans les régions de l'Ouest et les zones rurales rassemblaient plus de la moitié de l'ensemble de la population pauvre.

Le trait marquant depuis 1980 a été la montée apparemment inexorable du chômage. Le chômage a touché, en mai 1983, 14 % de la population active.

Environ 30 % des chômeurs ont moins de 25 ans et le même pourcentage est au chômage depuis un an ou plus. En 1986, le taux de chômage a atteint 19 %.

Il est très difficile de faire une estimation sérieuse de l'effet de l'augmentation du chômage sur la pauvreté. Le statut marital et de dépendance des chômeurs n'est pas connu.

De 1980 à 1983, il est certain que la composition de la population pauvre a changé, le nombre d'agriculteurs a diminué alors que celui des chômeurs a augmenté. La durée du chômage s'étant allongée, l'intensité de la pauvreté pour beaucoup de chômeurs aurait été plus forte en 1983 qu'en 1980.

En mars 1983, 46.000 personnes ont bénéficié de l'allocation complémentaire d'aide sociale contre 28.680 en décembre 1977.

3 - MINIMUM SOCIAL ET PROTECTION SOCIALE.

3a. Le système des prestations sociales.

Le système des prestations sociales irlandais regroupe un schéma d'assurance, d'aide sociale et de prestations spécifiques de garantie de ressources. L'ensemble est proche du système britannique mais il offre toutefois des traits particuliers.

Les prestations du système d'assurance sont versées sans condition de ressources. Les prestations de l'aide sociale, à l'exception des allocations familiales sont versées sous conditions de ressources. Ces dernières forment une part importante du système de sécurité sociale à cause du développement plutôt tardif du système d'assurance sociale en Irlande et de la proportion élevée dans la population active de travailleurs indépendants qui ne sont pas couverts par l'assurance sociale.

Les services irlandais de sécurité sociale émergent d'abord plutôt lentement mais les années 1970 ont été une période de considérable progrès social. En effet, le budget 1973-1974 inaugura une période d'amé-

lioration soutenue des prestations sociales. Les changements intervenus se sont développés autour de trois axes :

a) l'augmentation du niveau des prestations.

Entre 1974 et 1979, une augmentation uniforme du pourcentage fut appliquée à presque tous les taux. Depuis 1979, les prestations à court terme ont reçu une augmentation plus faible en pourcentage que les taux à long terme. Or les taux à court terme s'appliquant aussi aux chômeurs de longue durée, leur position relative s'est dégradée au moment même où la durée du chômage augmentait. Cette distinction a été conservée depuis 1980.

b) l'élargissement de la couverture sociale.

Les femmes en particulier en ont bénéficié. Une large couverture sociale devint accessible aux familles monoparentales. A partir de 1973, une mère célibataire qui désirait garder son enfant a eu droit à l'allocation d'assistance sociale. Une allocation de femme abandonnée fut également introduite. En 1974, l'allocation d'assistance sociale fut étendue aux femmes de prisonniers et une allocation de femme seule fut accordée aux femmes seules, âgées de 58 ans ou plus.

En 1977, l'allocation complémentaire d'aide sociale fut mise en place pour répondre à des situations ne correspondant pas aux catégories couvertes par le système d'assurance ou d'aide sociale.

c) le prolongement des politiques existantes.

- réduction de l'âge pour les pensions de retraite (en 1973 puis 1977),
- extension des allocations familiales au delà de 16 ans (1973),
- différentes mesures intervenues en 1977 et 1978 pour éliminer ou du moins réduire les discriminations fondées sur le sexe pour les prestations chômage.

Le rapport de John D. ROCHE a évalué l'impact des prestations sociales sur le revenu des ménages. En leur absence un quart des ménages

de l'échantillon serait pauvre et cette proportion serait de 75 % pour les familles dont le chef est chômeur et de la moitié pour les ménages dont le chef est inactif. 11 % des ménages étaient totalement dépendants des transferts sociaux. Ces ménages avaient un risque de pauvreté plus élevé que les autres, en particulier lorsqu'il s'agissait de familles dont le chef était au chômage.

Le système des prestations sociales a bien réussi à réduire l'importance de la pauvreté, au sein de la population inactive et a donc changé la distribution de la pauvreté. En particulier, l'amélioration en valeur réelle des prestations a réduit la pauvreté chez les personnes âgées et, associée à une meilleure couverture sociale, a aussi réduit la pauvreté chez les femmes chefs de famille.

De plus, les prestations ont réduit l'intensité de la pauvreté pour un nombre croissant de chômeurs et de leurs dépendants mais elles ne pouvaient prévenir la montée de la pauvreté dans ce groupe.

3b. Le minimum social.

L'allocation complémentaire d'aide sociale est le programme essentiel de garantie de ressources ; il convient d'y ajouter le récent "revenu familial complémentaire" introduit en 1984.

L'allocation complémentaire d'aide sociale a été mise en place en 1977, afin de remédier aux défauts du précédent "Home Assistance Scheme", qui était une prestation versée au coup par coup et de façon discrétionnaire. La mise en place de ce minimum de ressources garanti pour tous a instauré un changement dans les principes de politiques sociales. D'une part, le complément de ressources constitue désormais un droit social et non plus une concession qui est faite aux déshérités ou un droit basé sur une contribution.

D'autre part, l'application d'un pourcentage plus ou moins uniforme d'accroissement des taux de prestations s'appliquant à la fois aux bénéficiaires directs et à leurs dépendants permet d'éviter les anomalies ou les irrégularités constatées auparavant.

Le principe de l'aide s'articule autour de l'application d'un taux fixe selon la situation familiale (cf. tableau ci-dessous) et de l'attribution possible d'indemnités additionnelles selon les besoins (chauffage, régime alimentaire, loyer exceptionnel ...).

L'allocation complémentaire d'aide sociale peut bénéficier à toute personne qui ne peut assurer ses moyens d'existence ou ceux de ses dépendants. Les conditions d'attribution sont assez souples : il n'y a pas d'obligation de recherche active d'un emploi et il faut accepter le contrôle des ressources.

- En £ irlandaises par semaine -

	Avril 1977	Avril 1980	Juillet 1984
Personne sans dépendants	9.80	16.45	29.95
Personne avec 1 adulte dépendant	17.05	28.40	51.70
Personne avec 1 adulte dépendant et 1 enfant dépendant	20.20	33.70	59.40
Personne avec 1 adulte dépendant et 2 enfants dépendants	23.35	39.00	68.15
Personne avec 1 enfant dépendant	13.10	22.00	38.10
Personne avec 2 enfants dépend.	16.25	27.30	46.85
£ du 3ème au 5ème enfant			6.85
£ pour le 6ème enfant et suivant			5.45

Dans le contexte de lutte contre la pauvreté financière ce nouveau programme fut particulièrement important.

Alors qu'au cours du temps, le nombre des ménages allocataires du "Home Assistance Scheme" avait diminué régulièrement (35.800 en 1945, 25.300 en 1960 et 14.100 en 1977 dont 3.100 seulement qui n'avaient pas d'autres ressources), la tendance s'est complètement inversée depuis. Le nombre de ménages allocataires a augmenté pour atteindre 18.600 en 1983 mais surtout ces ménages comprennent beaucoup plus d'enfants à charge si bien que le total des personnes bénéficiaires a crû de 65 %. L'explosion des coûts a été encore beaucoup plus rapide que pour les autres prestations sociales. Ainsi, en deux ans (de 1980 à 1982) le coût du programme a presque triplé, passant de £ 12 millions à £ 31 millions et sa part dans le total des dépenses sociales a presque doublé

(de 1 % à 1,8 %). Cette évolution est très certainement due en majeure partie à l'évolution défavorable de l'emploi mais aussi à la situation difficile de nombreuses familles d'agriculteurs. La part des dépenses occasionnées par les "Supplementary Welfare Allowances" dans l'ensemble du système de protection sociale demeure quand même extrêmement limitée et la situation irlandaise ne peut pas être assimilée à celle de la Grande-Bretagne de ce point de vue.

L'autre volet de moindre importance du programme de garantie de ressources est constitué par le récent "revenu familial complémentaire" introduit en septembre 1984. Ce dernier a pour objet d'améliorer un revenu familial de faible niveau, sans inciter à l'oisiveté. Ses bénéficiaires sont les familles avec enfants dont un ou deux parents travaillent à plein temps (plus de 30 heures par semaine) et dont le revenu est inférieur à un plafond (en juillet 1985 : 100 £ pour une famille d'un enfant et par semaine, 18 £ supplémentaires par enfant jusqu'au cinquième).

Le nombre des bénéficiaires est de 5.400. Les autorités semblaient déçues du nombre, jugé insuffisant, des allocataires. Il n'est pas certain que ce revenu familial complémentaire soit maintenu. Par ailleurs, une réforme des allocations familiales est à l'étude.

4 - INSTAURATION D'UN MINIMUM SOCIAL GARANTI ET QUALITE DES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE.

Le système de protection sociale en Irlande s'est construit assez tardivement et lentement. Ses progrès ont été rapides, en particulier durant les années 1970. Le rattrapage par rapport aux autres pays européens notamment la Grande-Bretagne s'est poursuivi après la crise.

L'instauration d'un minimum social garanti en Irlande en 1977 n'a pas remis en cause les systèmes d'assurance ou d'aide sociale pour des populations en situation particulière. Les politiques ont été efficaces pour atteindre les groupes ciblés, efficaces dans le sens d'une concentration sur ces groupes.

L'augmentation sensible du coût des dépenses de 1973 à 1980 fut le résultat d'une combinaison de facteurs à savoir l'inflation, le changement social (démographique et autre), les effets du cycle économique et les développements de politique comportant l'amélioration des prestations en valeur réelle et l'extension de la couverture.

Depuis 1980, il y a eu une nouvelle augmentation substantielle de la valeur réelle des prestations sociales et un gonflement considérable de leur coût. Les dépenses totales se sont élevées d'un étonnant pourcentage de 80 % entre 1980 et 1982, passant de £ 926 millions à £ 1.664 millions. Le niveau des dépenses et l'amélioration générale des politiques sociales n'ont pu être maintenus qu'avec un endettement public important.

Le développement de la politique de lutte contre la pauvreté doit se situer avec l'arrière plan d'une crise de l'emploi (le taux de chômage dépasse 19 % en 1986) et d'une crise financière qui sont à bien des égards plus aiguës et plus incontrôlables que les problèmes similaires rencontrés ailleurs au sein de la C.E.E.

I T A L I E

1a. LES ETUDES ET ENQUETES SUR LA PAUVRETE.

Il n'existe pas en Italie de Centres de recherche étudiant de manière systématique les phénomènes de pauvreté-précarité. En l'absence de coordination politique en ce domaine et de données statistiques de base - seul l'ISTAT, institut officiel des statistiques en Italie, réalise des enquêtes nationales mensuelles sur la consommation des ménages - les recherches sont davantage le fait d'équipes universitaires - ainsi les travaux menés à l'Université de Venise autour du Professeur SARPELLON (cf. La povertà in Italia publié en 1982)-ou d'instituts tel le Centro Studi Investimenti Sociali, engageant des études sur des thèmes assez larges pour le compte d'organismes publics.

Les politiques publiques faisant l'objet d'études et de recherches concernent davantage le secteur de l'emploi.

En mars 1984 toutefois, dans la mouvance du Programme Européen de lutte contre la Pauvreté, une Commission d'enquête ad hoc fut créée à la demande de la Présidence du Conseil des Ministres. Son rapport, déposé en 1985 fournit non seulement les données objectives de la pauvreté en Italie mais aussi présente les choix politiques nécessaires pour la combattre.

1b. DEFINITION DE LA PAUVRETE - INDICATEURS RETENUS.

Il n'existe pas en Italie une définition officielle de la pauvreté. Les carences personnelles, familiales, environnementales peuvent toutes déterminer les situations de pauvreté. Par ailleurs, nombreux sont les familles et les individus "à risque" : une maladie, un accident, le chômage d'un enfant peuvent contribuer à les faire basculer dans la précarité.

Contrairement à une idée largement répandue qui veut que la pauvreté réside dans la seule insuffisance de revenu, la pauvreté est analysée comme un phénomène cumulatif et multi-dimensionnel. Elle n'est par ailleurs pas

basée sur un seuil physiologique (pauvreté *absolue*) ; la définition adoptée est une définition *relative* : le fait de ne pas disposer d'un certain type de biens et services n'est signe de pauvreté qu'en fonction de la façon dont la ressource pouvant combler cette carence est distribuée dans la population.

La définition généralement adoptée est celle de la Communauté Européenne : "sont pauvres les individus, familles ou groupes de personnes dont les ressources sont si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie minimaux acceptables dans l'Etat membre dans lequel ils vivent".

Le seuil de pauvreté retenu est celui correspondant à l'"International Standard of Poverty Line" : "est pauvre une famille de deux personnes dont le revenu est égal ou inférieur au revenu moyen pro capite".

Deux indicateurs synthétiques peuvent être retenus comme pertinents pour déterminer le niveau de vie des familles : le revenu et les dépenses pour la consommation. Toutefois, comme souligné précédemment, en l'absence de données fiables concernant le 1°, ce sont les dépenses relatives à la consommation des ménages qui sont utilisées (données suffisamment indépendantes des fluctuations monétaires de courte période et de la nature des revenus qui les alimentent). La prise en compte d'une échelle d'équivalence (élaborée à partir de la loi d'Engel) permet de considérer la taille des familles, même s'il conviendrait d'introduire d'autres paramètres caractéristiques de la population italienne (âge des individus, résidence géographique des familles...).

Les données 1983 (dernières disponibles) sont les suivantes :

Famille	Seuil	Indice (cf. Echelle d'équivalence)
1 personne	252.000 Lires	60
2 personnes	421.000 Lires	100
3 "	560.000 Lires	133
4 "	685.000 Lires	163
5 "	799.000 Lires	190
6 personnes et plus	963.000 Lires	216

Source : ISTAT.

2 - L'EVOLUTION DE LA PAUVRETE - SES CAUSES.

Selon le Rapport de la Commission Pauvreté (1985) 6 millions de personnes et 2 millions de familles, soit 11 % de la population italienne sont en état de pauvreté. Sur ces 6 millions, 60 % vivent dans le Mezzogiorno et 40 % dans la région Centre et Nord, ce qui représente respectivement 18 % des familles et des individus (Mezzogiorno), 6,9 % des individus et 7,8 % des familles (Centre et Nord).

La pauvreté touche plus durement non seulement une aire géographique déterminée, mais deux catégories de population spécifiques : les personnes âgées de plus de 65 ans (21,8 % du total des pauvres) et les familles nombreuses (38,4 % sont composées de cinq personnes et plus et 36,1 % de trois à quatre personnes).

Depuis une dizaine d'années l'Italie est entrée dans une phase d'appauvrissement relatif : 5,5 millions de pauvres en 1978, 6,2 millions en 1983 ; 1,9 million de familles pauvres en 1978, 2,4 millions en 1983.

Ces chiffres demandent pourtant à être nuancés : le total des familles pauvres a décliné dans les années 79/80 pour augmenter à nouveau en 83. Cette évolution temporelle reproduit en fait, mais en sens inverse, le développement conjoncturel de l'économie italienne durant la période concernée (les effets de la protection sociale touchent avec un retard d'environ un an les populations à risque) (1).

Depuis quelques années le niveau de vie des Italiens est en train de changer. Au-delà des transformations "classiques" -différences territoriales entre régions prospères et régions pauvres s'atténuant, niveau de vie des campagnes s'ajustant progressivement à celui des villes- il convient de souligner les effets de quelques-uns des mécanismes propres au système social italien favorisant l'accroissement du nombre de bénéficiaires de la prévoyance sociale, la pluralité et l'accroissement des ressources dont disposent les familles (conséquence en particulier du mode de distribution /redistribution des revenus).

(1) En ce qui concerne l'économie : évolutions moyennes annuelles :

	1960-1973 :	1973-1978 :
PNB	+ 5,3 %	+ 2,1 %
consommation des ménages	+ 5,8 %	+ 2,0 %
investissements lourds	+ 4,7 %	- 3,5 %

Dans le même temps, les politiques fiscales visant à réduire l'évasion des capitaux et à augmenter le nombre des personnes imposables produisent leurs effets tout autant que les politiques sociales à orientation solidaire ... La mise en œuvre de tels dispositifs a contribué à réduire les inégalités alors que dans le même temps d'autres facteurs alimentent un courant inverse : augmentation du chômage des jeunes, pénurie d'habitations à loyers faibles ... A la classique distinction N/S, une nouvelle dichotomie E/O apparaît en même temps que s'accroît la coupure entre zones urbaines en prospérité croissante (Lombardie, Vénétie, Emilie), stagnante (Rome), en récession (Naples, Palerme ...).

3 - MINIMUM SOCIAL ET PROTECTION SOCIALE.

Si l'Italie met en place, dès les années 50, les principes mêmes de sa politique sociale, il faut attendre les années 70 pour que soit institué un système public de protection sociale.

Nous empruntons au sociologue italien P. DONATI (1) sa présentation des quatre phases du développement historique de la politique sociale en Italie :

- 1950-1960 : la Sécurité Sociale repose sur le système public d'assurance sociale élaboré durant la période fasciste. Le dispositif va évoluer lentement vers un modèle institutionnel fondé sur les principes idéologiques de la Constitution ;
- 1960-1970 : période de transition féconde au cours de laquelle sont adoptées plusieurs lois consacrant certains droits sociaux ; en même temps prend place le débat sur la planification de la politique sociale ;
- 1970-1975 : période marquée essentiellement par la décentralisation effective de l'aide sociale ;
- 1975-1980 : mise en place des réformes sociales (la plus importante étant celle du système des soins médicaux).

(1) "L'aide sociale et les services sociaux en Italie depuis 1950", *Futuribles*, février 1983, pp. 47-60.

L'année 1970 marque le début d'un ensemble de réformes visant à :

- accroître l'intervention des pouvoirs publics par rapport à celle des institutions privées ;
- accroître les dépenses consacrées aux services publics ;
- coordonner les mesures de politiques sociales au niveau national ou local.

Parmi les orientations actuelles trois grandes tendances se dessinent concernant :

- a) *les politiques d'assistance sociale* avec une tendance généralisée des politiques locales à offrir gratuitement aux groupes sociaux à bas revenu un éventail varié de biens et services (alimentation, logement, éducation, transports, santé) ; il s'agit là en fait d'un mécanisme de redistribution indirecte des revenus mettant à la disposition des indigents des prestations gratuites ou à très bas coût.

La Commission Pauvreté a individualisé deux sphères d'intervention privilégiées : les personnes âgées, les handicapés et les familles nombreuses à qui doivent être octroyés des services gratuits (assistance à domicile, centres diurnes, centres de séjour, logements communautaires...) et des secours occasionnels, tout autant qu'un minimum vital.

Toutefois, l'absence d'homogénéité entre les paramètres retenus, tant en ce qui concerne le seuil de revenu que sa nature, entâche l'efficacité du dispositif ;

- b) *les politiques d'emploi*. Les prestations visant à compenser le manque à gagner par suite de chômage ou d'interruption temporaire de travail sont aujourd'hui au centre de larges controverses. Ainsi, pour l'année 84 les prestations vont de 800 Lires par jour à 80 % du salaire, sur des périodes de 180 jours à 5-7 ans, quand elles ne servent pas à financer de façon occulte les entreprises ou à payer des chômeurs, actifs sur le marché parallèle ;

c) *les politiques d'exemptions fiscales en faveur des plus démunis.* Le minimum imposable a été fixé pour l'année 1984 à 4.000.000 L/an.

La mise en place, au niveau national de "chèques sociaux" permet d'attribuer aux familles se situant en-dessous du minimum imposable un complément monétaire d'un montant égal à la différence entre leur revenu d'imposition et le minimum retenu.

4 - INSTAURATION D'UN MINIMUM SOCIAL GARANTI ET QUALITE DES SYSTEMES DE PROTECTION.

En 1984, 156.497 milliards de Lires ont été redistribués à des fins sociales : 70 % au titre de la prévoyance sociale, 21 % pour la santé, 9 % pour l'assistance sociale.

Un rapide examen de la réalité sociale italienne fait état de divers types de minimums garantis. Ainsi en 1981, ces minimums étaient de :

- 129.900 Lires pour les pensions sociales ;
- 182.450 Lires pour les pensions des travailleurs ;
- 162.150 Lires pour les pensions des travailleurs invalides.

Le principe n'est toutefois pas généralisé et l'unanimité loin d'être atteinte sur la généralisation d'un "minimum vital garanti" : coût de l'opération, danger de déresponsabiliser les individus ...

La législation sociale mise en place ne répond plus aux besoins sociaux croissants et les politiques sociales misent aujourd'hui davantage sur :

- 1) une politique de l'emploi comme "instrument fondamental de lutte contre la pauvreté" ; il s'agit ici de lier l'aide publique à une prestation de travail destinée à moderniser l'infrastructure nationale dans des domaines aussi divers que l'environnement, l'urbanisme, les transports ...
- 2) une meilleure planification et coordination des services sociaux impliquant quelques réformes en profondeur (de la législation fiscale par exemple, des critères de distribution des ressources ...).

L U X E M B O U R G

1a. ETUDES ET ENQUETES SUR LA PAUVRETE.

Les études et enquêtes sur la pauvreté se sont multipliées récemment au Luxembourg grâce au dynamisme du Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-économiques (CEPS). Les perspectives adoptées pour ces études dépassent souvent le seul cadre luxembourgeois pour s'attacher à une réflexion méthodologique plus large, valable pour l'ensemble des pays européens ou à des comparaisons internationales entre les pays de l'O.C.D.E. C'est dans ce cadre qu'à été fondé en 1983, le Luxembourg Income Study (LIS) qui associe des chercheurs de différents pays à la création d'une base de données internationales sur les revenus et les caractéristiques démographiques des habitants d'une douzaine de pays. Une première étude a permis d'apprécier les inégalités de revenus dans sept pays de l'O.C.D.E., de mesurer l'impact global des transferts sociaux et de caractériser les familles les plus pauvres.

Le CEPS a mis en place en 1985 un panel socio-économique de ménages luxembourgeois sur le modèle du panel fonctionnant depuis 1968 à l'Université du Michigan. Cette opération est faite en collaboration étroite avec l'Université de Nancy qui a créé en même temps un panel pour la Lorraine. La sur-représentation des ménages pauvres dans l'échantillon devrait permettre des études dynamiques extrêmement détaillées sur cette population.

1b. DEFINITION DE LA PAUVRETE, INDICATEURS RETENUS.

Jusqu'à ces dernières années, le mot pauvreté était rarement prononcé dans les débats publics. Une situation économique florissante avait placé le pays au premier rang des Etats de la C.E.E. pour le niveau du P.I.B. par habitant et l'absence de déséquilibre économique majeur avait permis d'éviter l'apparition de poches de pauvreté importantes. Aussi il n'existe ni définition ni seuil de pauvreté officiels au Luxembourg.

Des chercheurs du CEPS ont, pour leur part, proposé une mesure de la pauvreté qui ne fait pas référence au seul revenu des familles mais se fonde sur toute une série de critères dont la pertinence a été testée à partir de modèles probabilistes. Ces items appartiennent à des domaines très divers : qualification, revenu, consommation, logement, équipement, santé et participation sociale. A partir de l'échantillon étudié, il est possible de démontrer que les familles pauvres se caractérisent par un cumul de désavantages relevant de ces différents domaines et qu'elles peuvent être classées sur une échelle uni-dimensionnelle, manifestation de l'existence d'un "continuum latent" pour la mesure de la pauvreté.

Les comparaisons internationales effectuées par le LIS en restent, quant à elles, à des définitions plus classiques des seuils de pauvreté en termes de revenus.

2 - EVOLUTION DE LA PAUVRETE, CARACTERISTIQUES DES MENAGES LES PLUS PAUVRES.

Il n'existe pas à notre connaissance d'étude retrospective qui permette de connaître l'évolution du nombre des familles pauvres et de leurs traits dominants. Pour le gouvernement comme pour le CESP il est clair cependant qu'il y a eu récemment une augmentation de la population pauvre et des changements dans sa composition. Les personnes âgées ont été remplacées par les familles monoparentales, les femmes seules et les chômeurs n'ayant pas droit à une allocation. Mais il est probable que la proportion des personnes dans le besoin reste encore assez faible au Luxembourg, la raison principale en étant le faible taux de chômeurs qui n'a pas dépassé 2 % au cours de ces dernières années.

3 - MINIMUM SOCIAL ET PROTECTION SOCIALE.

Pendant longtemps l'amélioration de la protection sociale et son élargissement ont constitué de fait un moyen de lutte efficace contre la pauvreté. Les pensions d'invalidité, de retraite ou de veuvage sont calculées de façon à avantager proportionnellement les titulaires des plus bas salaires et tiennent toujours compte des enfants à charge. L'assurance maladie et les allocations de maternité assurent une bonne couverture et les allocations familiales sont données pour chaque enfant, quelle que soit la situation des parents.

Les allocations-chômage ne sont apparues qu'en 1976 compte tenu de l'absence presque totale de chômage auparavant. Elles peuvent être versées pendant un an. Parallèlement des programmes spécifiques de lutte contre le chômage ont été mis en place. Enfin, le gouvernement expérimente depuis quelques années des politiques particulières dans deux domaines qui ont un impact direct et assez lourd sur les situations de pauvreté : l'éducation et le logement.

Cet ensemble de mesures assure une protection efficace à toutes les personnes qui, à un moment au moins de leur vie active, ont été bien intégrées au monde du travail d'autant qu'il existe un Fonds National de Solidarité qui verse, en dernier recours, des allocations. Les conditions d'accès à ce fonds sont assez restrictives. En sont exclus les gens qui ont eu des peines de prison ou qui ne peuvent justifier d'aucune activité régulière dans le passé.

Pour ces derniers, la législation luxembourgeoise ne reconnaît aucun droit automatique à l'aide sociale. Celle-ci est gérée par les communes qui ont un pouvoir discrétionnaire excluant toute possibilité d'appel pour le demandeur. Si les grandes communes ont su adapter leurs pratiques aux demandes nouvelles engendrées par la crise, l'aide sociale dans les petites communes apparaît très inadaptée aux besoins. Or il y a de plus en plus de familles monoparentales et de chômeurs sans véritable expérience professionnelle qui ne peuvent s'adresser qu'à cette aide sociale communale.

Le gouvernement luxembourgeois a pris récemment conscience des problèmes provoqués par l'apparition de ces nouvelles formes de pauvreté et s'est fixé comme premier objectif de lutter contre leur développement. Aussi, il est possible que soit instauré un revenu mensuel garanti qui remplacerait les diverses aides sociales actuelles.

P A Y S - B A S

1a. LES ETUDES ET ENQUETES SUR LA PAUVRETE.

Deux des trois centres de recherche néerlandais interrogés par le CREDOC concentrent leurs efforts sur la recherche des seuils de pauvreté les plus pertinents et sur la construction de fonctions de bien-être à partir des réponses d'échantillons représentatifs d'individus. Il s'agit d'agrèger les perceptions individuelles de ce qu'est un niveau minimum satisfaisant ou souhaitable de revenus compte tenu des conditions de vie objectives de chacun pour construire des fonctions économétriques reflétant pour un pays ou une population donnée l'opinion moyenne sur le sujet.

Il est également possible de construire des fonctions assez générales pour retrouver toutes les définitions usuelles des seuils de pauvreté à partir d'une simple variation des paramètres.

Ces études économétriques n'ont pour but ni d'étudier les populations pauvres ni d'étudier les facteurs d'évolution de la pauvreté.

Ces questions ont été étudiées de manière approfondie par le "Sociaal en Cultureel Planbureau" en 1979 pour le rapport général de la Commission Européenne sur la pauvreté et sont depuis partiellement traitées dans le Rapport social et culturel publié annuellement par cet organisme.

La dernière enquête importante sur un échantillon de 5.000 ménages permettant de déterminer la proportion des ménages pauvres et leurs caractéristiques remonte maintenant à 1979. Les seules données récentes sur l'évolution de la pauvreté proviennent des sources administratives sur le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale et restent assez peu détaillées.

1b. DEFINITION DE LA PAUVRETE, INDICATEURS RETENUS.

Si, comme nous l'avons vu, plusieurs centres de recherche s'attachent à définir des seuils de pauvreté "subjectifs" à partir de l'opinion d'un

échantillon d'individus, il existe aux Pays-Bas une définition quasiment officielle de la pauvreté depuis 1968. Le seuil de pauvreté correspond au revenu de subsistance garanti équivalent au salaire minimum légal. Ce seuil est fixé assez haut puisqu'il correspondait en janvier 1983 à 12.155 Florins par an et par personne seule d'au moins 23 ans (soit plus de 30.000 Francs français) et à 17.365 Florins pour un couple sans enfants (environ 45.000 Francs). Toutefois, comme nous le verrons, ces seuils ont baissé en valeur absolue depuis d'où une perte de pouvoir d'achat non négligeable pour les bénéficiaires.

Les indicateurs retenus se rapportent toujours au revenu et il n'y a pas d'approche multidimensionnelle dans la définition de la pauvreté. Avec la crise, les préoccupations gouvernementales qui couvraient dans les années 1960 les inégalités dans leur ensemble se sont concentrées sur les plus pauvres et maintenant sur les pauvres de longue durée.

2 - L'EVOLUTION DE LA PAUVRETE, SES CAUSES.

Nous ne disposons que de données relatives aux dix dernières années. Globalement le niveau de bien-être de la population s'est accru de 1974 à 1980, a régressé légèrement de 1980 à 1983, plus brutalement ensuite avec la mise en place d'une politique budgétaire très rigoureuse. Un élément très négatif semble avoir été l'accroissement des inégalités avec une amélioration continue de la situation des ménages à double revenus et plus généralement des personnes ayant un emploi et à l'inverse une détérioration de la situation des inactifs. Ainsi, contrairement à la situation rencontrée dans de nombreux pays, les personnes âgées ont vu leurs ressources diminuer. Quant aux inactifs en âge de travailler, ils semblent constituer d'après des enquêtes récentes une nouvelle classe sociale caractérisée par des conditions de vie défavorables, un fatalisme et un mécontentement croissant ainsi qu'un isolement social très préoccupant.

On manque de données précises sur l'évolution du nombre des pauvres mais des évaluations récentes font état d'un doublement du nombre des ménages ne disposant que du minimum vital sur trois ans (313.000 en 1981 et 650.000 en 1984).

A l'origine c'est dans les familles monoparentales et chez les personnes âgées que l'on trouvait les personnes les plus pauvres. Elles sont rejointes aujourd'hui par un nombre de plus en plus important de chômeurs de longue durée. "On assiste donc aujourd'hui à la formation d'une minorité importante de personnes qui disposent d'un faible revenu provenant essentiellement d'allocations face à une majorité d'individus trouvant dans le travail un revenu relativement élevé" (1).

La compression importante des dépenses sociales depuis 1984 ne peut qu'accentuer ce clivage qui semble d'ailleurs correspondre à un état d'esprit de la population, moins solidaire que par le passé.

3 - MINIMUM SOCIAL ET PROTECTION SOCIALE.

3a. Minimum de subsistance.

Il existe aux Pays-Bas depuis déjà longtemps des prestations d'aide sociale qui assurent à tous les Néerlandais -à quelques rares exceptions près- une aide financière leur permettant d'atteindre un seuil de pauvreté égal, pour un couple sans enfants, au salaire minimum garanti. Cette aide peut être fournie au titre des dépenses nécessaires de subsistance ou à celui des dépenses particulières de subsistance. Les conditions d'admissibilité autres que la nationalité ne sont pas sévères mais il faut quand même pour les actifs faire preuve d'une véritable volonté de travailler.

Les sommes allouées sont assez importantes (5,8 milliards de Florins pour 384.000 ménages d'après le B.I.P.E. en 1980) et elles dépendent de la composition du ménage. L'échelle des taux est la suivante :

- Couple sans enfants : 100 (17.365 Florins par an en janvier 1983)
- Personne seule avec enfant : 90 (15.628 Florins par an en janvier 1983)
- Personne isolée : 70 (12.155 Florins par an en janvier 1983)

A ces taux de base s'ajoutent des majorations pour les enfants à charge, variables selon l'âge des enfants.

(1) *Sociaal en Cultureel Rapport 1984.*

Ces aides sont administrées par les communes mais le financement est assuré à 90 % par l'Etat et à 10 % par les communes.

Le taux d'aide sociale étant lié à la valeur du salaire minimum garanti, les bénéficiaires de ces aides ont vu, comme les autres prestataires, leurs ressources diminuer à partir de 1983. Ainsi en janvier 1984 le montant du salaire minimum légal a baissé de 3 % en valeur et il n'a pas été réévalué en juillet 1984 d'où une perte de pouvoir d'achat importante puisque l'inflation était de 3 % sur la même période.

Il est à noter que ces aides financières ne sont en général pas incluses dans un programme global de réinsertion sociale et correspondent donc plus à une démarche d'assistance qu'à un véritable plan de lutte contre la pauvreté. Cette situation n'est d'ailleurs pas propre aux Pays-Bas et se retrouve dans la plupart des pays ayant un revenu minimum garanti.

Il faut souligner enfin que d'après l'enquête de 1979 auprès d'un échantillon de 5.000 ménages, une proportion importante de personnes semblait vivre au dessous du seuil défini par le salaire minimum légal (8 % des ménages). Il ne nous a été fourni aucune analyse qui puisse rendre compte de cette situation et des caractéristiques de cette population.

3b. Le système de sécurité sociale atteint par l'austérité.

Les dépenses publiques aux Pays-Bas ont atteint il y a quelques années des niveaux extrêmement élevés. Le taux des dépenses de protection sociale par rapport au P.I.B. dépassait en 1983 celui de tous les autres pays de la C.E.E. et l'écart à la moyenne C.E.E. s'était nettement accru depuis 1970. Plus généralement, le secteur public accaparait depuis dix ans l'ensemble de l'accroissement du revenu national.

Les allocations familiales ont peu augmenté sous l'effet de la baisse du nombre des enfants et les prestations maladie ont pu être contenues du fait de la diminution des absences au travail. A l'inverse, les prévisions pour les pensions de vieillesse sont très défavorables pour les décennies qui viennent. Quant aux allocations octroyées au

titre de l'incapacité de travail, elles ont quadruplé entre 1970 et 1983 pour devenir proportionnellement au P.I.B., les plus importantes de la C.E.E. Enfin, l'augmentation du chômage jusqu'en 1983 (il a baissé depuis) a entraîné une augmentation encore beaucoup plus forte de la masse des allocations consacrées aux chômeurs et stagiaires de la formation professionnelle.

1984, semble être une année charnière car apparaissent à la fois la mise en place d'une politique d'austérité et les projets de refonte du régime de sécurité sociale rendus nécessaires non seulement par l'évolution défavorable de l'économie mais aussi par les transformations des structures sociales.

L'austérité aux Pays-Bas apparaît beaucoup plus forte qu'ailleurs en 1984. Elle touche à peu près toutes les prestations sociales (pensions vieillesse, incapacité de travail, allocation-chômage, revenu minimum vital et, à un moindre degré, prestations familiales) et il ne s'agit pas simplement d'un blocage de la valeur des prestations mais, dans la plupart des cas, d'une baisse des montants alloués malgré la persistance d'une légère inflation et une diminution du pouvoir d'achat des prestations déjà observée en 1983. Au total, la part des dépenses sociales dans le P.I.B. a baissé de près de deux points, passant de 33,7 % à 31,9 %, ce qui a permis un allègement de certains taux de cotisation.

Les projets de refonte de la sécurité sociale s'accompagnent d'une critique assez sévère de l'action des gouvernements précédents. Les interventions publiques sont caractérisées "davantage par une combinaison désordonnée de la nouvelle politique et de l'ancienne que par la définition d'un modèle cohérent et d'une mise en œuvre sélective" (1).

4 - INSTAURATION D'UN MINIMUM SOCIAL GARANTI ET QUALITE DES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE.

Aussi longtemps que la situation économique est restée satisfaisante, le minimum de ressources garanti s'est inscrit dans un système protégeant

(1) *Sociaal en Cultureel Rapport 1984.*

assez bien la population, en particulier les ménages d'actifs, contre les principaux risques. Compte tenu du niveau assez élevé du seuil des ressources en dessous duquel il était accordé, il a bénéficié à de nombreux ménages d'inactifs -personnes âgées ou familles monoparentales-. La détérioration très rapide de la situation de l'emploi entre 1980 et 1983 (le taux de chômage augmente de huit points) a multiplié le nombre des chômeurs de longue durée dépendants de l'aide sociale. Elle a d'autre part entraîné un fort déséquilibre des finances publiques qui s'est traduit depuis 1984 par une diminution générale du niveau des prestations versées. Le revenu minimum garanti n'a pas échappé à cette règle mais ne paraît pas avoir été plus pénalisé que les autres allocations.

Nous ne disposons pas d'informations assez précises pour décrire le processus probable de rééquilibrage de la sécurité sociale dans la période à venir.

R O Y A U M E - U N I

1a. LES ETUDES ET ENQUETES SUR LA PAUVRETE.

C'est en Grande-Bretagne qu'on trouve les informations statistiques les plus anciennes sur la pauvreté. Les premières enquêtes sur des échantillons importants et représentatifs de la population datent du début du siècle et servent aujourd'hui encore de référence pour des comparaisons sur longue période.

La législation sociale mise en place entre 1945 et 1948 sous l'impulsion de Beveridge a fait une place assez large à la lutte contre la pauvreté et, parallèlement, de nombreuses études sur le sujet ont été entreprises depuis 40 ans.

Deux sources officielles de données statistiques sont utilisées au Royaume-Uni :

- le Family Expenditure Survey (FES) est une enquête annuelle qui dépend du Department of Employment depuis 1957. Elle porte sur un échantillon représentatif de 9.000 "unités de revenus" et collecte des informations détaillées sur les revenus, les dépenses et d'autres caractéristiques des familles. Ces 9.000 unités de revenus représentent environ 7.000 ménages. Toutes les personnes appartenant à un même ménage mais indépendantes financièrement sont comptabilisées séparément. Les résultats du FES sont très largement étudiés, aussi bien par les instances gouvernementales que par les organismes de recherche. Toutefois, la fiabilité de certaines données est parfois contestée. La période d'observation des revenus est très courte (deux semaines) et quelques catégories de familles pauvres sont mal représentées (par exemple les gens sans domicile fixe).
- l'enquête annuelle sur les bénéficiaires du Supplementary Benefit (SB). Nous définirons plus en détail le SB dans la suite du texte. Il s'agit du minimum garanti accordé à toutes les familles en-dessous d'un cer-

tain seuil de revenu. L'enquête sur un échantillon au 50ème fournit des données sur les familles allocataires, leurs rapports au logement, les autres ressources dont elles disposent et la durée de perception du SB.

Les informations statistiques tirées de ces deux enquêtes sont disponibles assez rapidement et la permanence des concepts utilisés permet un suivi relativement précis de l'évolution des situations de pauvreté.

1b. DEFINITION DE LA PAUVRETE, INDICATEURS RETENUS.

Il n'y a pas de définition officielle de la pauvreté mais il existe deux méthodes habituelles de mesure de la pauvreté qui sont choisies couramment, en particulier par le gouvernement.

- Sont pauvres les familles qui n'ont pas de revenus supérieurs au niveau du Supplementary Benefit.
- Sont aux marges de la pauvreté les familles qui ont des revenus compris entre 100 et 140 % du Supplementary Benefit.

D'autres seuils de pauvreté sont employés, y compris dans les études officielles. Il s'agit, comme dans d'autres pays, d'un pourcentage du salaire moyen ou du revenu moyen ou bien du quintile de la population ayant les plus bas revenus.

Pour tous ces calculs, la composition de la famille est prise en compte et l'échelle d'équivalence adoptée le plus souvent est la suivante :

personne vivant seule	: 0,61
couple sans enfants	: 1
couple avec 2 jeunes enfants	: 1,39, etc ...

Concurremment à ces définitions basées sur le niveau de revenu, une réflexion sur le concept de pauvreté est menée par plusieurs équipes de recherche depuis déjà longtemps. On peut citer par exemple les travaux de Peter Townsend au sein du "Child Poverty Action Group" qui, à l'aide de méthodes de mesure assez complexes, tente de définir le seuil de pauvreté comme le point limite à partir duquel les familles sont en état d'exclusion sociale.

2a. L'EVOLUTION DE LA PAUVRETE DEPUIS 1950.

Les évolutions constatées dans plusieurs pays européens et caractérisées par une baisse très nette de la pauvreté jusqu'au début des années 1970 et par une aggravation de la situation avec la crise se retrouvent en Grande-Bretagne avec, parfois, quelques différences.

La création d'un système de protection sociale très complet dès la fin de la guerre, combinée au plein emploi a permis une diminution considérable de la pauvreté absolue par rapport à la situation très mauvaise qui prévalait dans les années 1930. Ainsi, Rowntree avait calculé (1) que la proportion de la population en état de pauvreté absolue était passée de 31 % en 1936 à 2,8 % en 1950. Il considérait donc que la pauvreté avait été très largement éliminée. Ce point de vue a dominé jusqu'à la fin des années 1960, conforté par de nombreux indicateurs chiffrés. Ainsi, en prenant pour référence le niveau du SB en 1953, on constate que 4,8 % de la population était pauvre à cette époque contre 0,2 % seulement en 1973. A cette date, le niveau de vie moyen du quintile le plus pauvre avait atteint le niveau de vie moyen de la population totale en 1953.

Pourtant, avant même le début de la crise, des chercheurs ont démontré que la pauvreté n'avait pas du tout disparu :

- des études plus fines prouvaient que la proportion des familles n'ayant pour vivre que des ressources très faibles et ne bénéficiant pas de toutes les allocations auxquelles elles avaient droit était nettement plus importante que ce qui était généralement admis ;
- de nombreuses recherches insistaient sur la nécessité de retenir des critères de pauvreté relatifs évoluant avec le niveau de vie de la population et de ne pas s'en tenir aux critères absolus.

A partir de 1975 le nombre de personnes aux revenus inférieurs au Supplementary Benefit ou percevant le SB a augmenté très vivement. Près de 7 millions de personnes étaient allocataires en 1983 contre 3,7 millions

1 - Ses calculs sont aujourd'hui contestés car ils sous-estimaient le niveau réel de pauvreté en 1950.

en 1975 et le nombre des individus ayant des ressources encore plus faibles était passé de 1,8 million à 2,8 millions entre 1975 et 1981 d'après le Family Expenditure Survey.

Toutes les analyses portant sur les causes de cette dégradation mettent en évidence le rôle du chômage mais certaines insistent également sur l'ensemble des dispositions gouvernementales récentes qui ont plutôt favorisé l'accroissement des inégalités sociales. Il s'agit par exemple des réformes fiscales favorables aux ménages les plus riches ou de la tendance à l'augmentation des disparités salariales.

Les rapports récents qui ont analysé la situation des familles les plus pauvres (dernier quintile) en comparant les résultats de 1971 et de 1982 signalent en fait peu de changements dans la distribution globale des revenus. Le quintile le plus pauvre en perçoit 8,7 % en 1982 contre 8,1 % en 1975. Le Supplementary Benefit semble donc bien avoir permis de limiter sensiblement la dégradation des revenus d'un nombre toujours plus important de familles.

Par contre la composition des ménages a été profondément modifiée. Aux personnes âgées qui représentaient 52 % des familles les plus pauvres en 1971 s'est substituée en 1982 une majorité de ménages où le chef est en âge de travailler mais n'a pas d'emploi. Ce mouvement s'explique à la fois par une nette amélioration du niveau de vie des retraités et par une forte augmentation du nombre des chefs de famille sans emploi. Or la perte d'emploi signifie une baisse très sévère du total des revenus familiaux qui place rapidement la famille dans une position financière difficile. Quelle que soit la structure familiale, l'absence de travail entraîne un très fort risque d'appartenir au quintile le plus pauvre, mais il faut aussi souligner que la situation des familles nombreuses (trois enfants ou plus) où un seul conjoint travaille n'est guère meilleure.

COMPOSITION DU QUINTILE LE PLUS PAUVRE
PAR TYPE D'UNITE DE REVENU ET SITUATION D'EMPLOI

- En % -

	1971	1982
Retraité	52	27
Personne seule d'âge actif :		
. travaillant	11	6
. ne travaillant pas	9	28
Famille monoparentale :		
. chef de ménage travaillant	1	1
. chef de ménage ne travaillant pas	5	6
Couple d'âge actif sans enfants		
. chef de ménage travaillant	3	2
. chef de ménage ne travaillant pas	4	6
Couple d'âge actif avec enfants		
. chef de ménage travaillant	12	12
. chef de ménage ne travaillant pas	5	12

3 - REVENU MINIMUM GARANTI ET PROTECTION SOCIALE.

Un système d'assurance sociale a existé au Royaume-Uni dès le milieu des années 1920. Dépendant de différents services et ne bénéficiant pas à tous, il couvrait quand même le chômage, la maladie, la retraite et le veuvage. Mais la situation de nombreuses familles restait très difficile en l'absence d'allocation. Tout au long de la période de guerre de nombreux projets avaient été proposés pour améliorer encore la protection sociale et la rendre plus cohérente. Le Plan de William Beveridge, présenté fin 1942, est resté très célèbre dans la mesure où il a grandement inspiré l'ensemble des réformes mises en place à partir de 1945 :

- prestations familiales égales pour toutes les familles à partir du deuxième enfant ;
- pensions de retraite ;
- allocations-chômage ;
- pensions d'accident du travail ;
- assistance nationale qui mettait un terme définitif à la loi sur les pauvres de 1834 avec ses "work houses" et ses organisations caritatives.

Ce nouveau système représentait un progrès considérable par rapport à celui d'avant-guerre même s'il était un peu moins généreux que celui imaginé par Beveridge. Il restait quand même de nombreux points d'ombre qui allaient amener des aménagements progressifs au cours du temps, rendant moins évidente la cohérence d'ensemble.

3a. Le minimum garanti : son évolution, ses montants de référence, ses bénéficiaires.

Institué en 1948 par le National Assistance Act, le système d'assistance nationale devait n'être que le dernier filet de sécurité existant depuis dans d'autres pays européens et ne couvrir qu'un nombre restreint de personnes. En fait, il n'en a rien été et plus le temps a passé, plus le nombre des bénéficiaires a été important : un million de familles prestataires en 1948, environ deux millions en 1966 puis trois millions en 1978 et enfin 4,3 millions en 1983. Ces chiffres très élevés sont sans équivalent dans les autres pays européens. Deux raisons principales sont avancées pour les expliquer :

- le niveau des autres prestations est souvent inférieur à celui de l'assistance nationale si bien que les bénéficiaires d'autres prestations peuvent aussi toucher une allocation différentielle au titre de l'assistance. Ce phénomène s'est accentué car, depuis 1948, le seuil de l'assistance nationale a, en moyenne, plus augmenté que les montants des prestations sociales ;
- le nombre des personnes exclues de l'assistance sociale pour diverses raisons ou dont la situation n'était pas couverte par l'assurance sociale n'a pas cessé de croître.

La gestion du système s'est révélée très lourde et complexe et l'assistance nationale a fait l'objet de plusieurs réformes depuis 1948 dans le but de simplifier les règles et de diminuer le caractère discrétionnaire de l'attribution des aides complémentaires. En 1966 l'assistance nationale a été remplacée par le Supplementary Benefit et celui-ci a été réformé en 1980. Mais l'objectif de simplification ne semble guère avoir été atteint et les règles de 1984 restent relativement complexes avec un appel très fréquent à un ensemble de paiements hebdomadaires additionnels et de paiements particuliers pour la couverture de besoins exceptionnels. De

plus, il existe deux taux pour les prestations principales (taux ordinaire ou de long terme) et il était prévu récemment de modifier à nouveau les règles d'accès à ces taux. Depuis 1980 c'est le Department of Health and Social Security qui administre le SB.

Le calcul du montant du SB peut être résumé comme suit :

Besoins : ceux-ci peuvent inclure (la liste n'est pas exhaustive) :

a) L'échelle des taux suivante (novembre 1984).

- Par semaine -

	Taux ordinaire £	Taux de long terme £
Couple	45.55	57.10
Personne seule	28.05	35.70
Personne vivant à l'intérieur d'un autre ménage, âgée de 18 ans et plus	22.45	28.55
âgée de 16-17 ans	17.30	21.90
Enfants âgés de 11 à 15 ans	14.35	14.35
Enfants de moins de 11 ans	9.60	9.60

Les taux à long terme sont pour tous les demandeurs de plus de 60 ans et ceux qui ont reçu le SB depuis un an, sauf les chômeurs de moins de 60 ans.

b) Besoins supplémentaires (si nécessaire) comprenant :

- Par semaine -

	Taux le plus bas £	Taux le plus élevé £
Chauffage individuel	2.10	5.25
Chauffage central	2.10	4.20
Allocation de chauffage (+ 70 ans ou - 5 ans)	2.10	-
Régimes alimentaires spéciaux	3.60	9.85

c) *Coûts de logement non pris en compte dans les allocations-logement.*

Intérêts et hypothèques.

Charges d'eau.

Réparations et assurance 88,40 £ (c'est-à-dire 1.70 £ par semaine).

Les caractéristiques des familles bénéficiaires se sont transformées sous l'effet des modifications constatées dans la composition des ménages les plus pauvres. Alors que pendant longtemps ce sont les retraités, les malades et les invalides qui ont représenté la majeure partie des demandeurs, en 1982 les chômeurs et les familles monoparentales sont devenues majoritaires.

De 1948 à 1984, le pouvoir d'achat du National Assistance/Supplementary Benefit a plus que doublé, progressant en moyenne autant que le pouvoir d'achat du salaire brut moyen et plus que le salaire net moyen. Toutefois, l'augmentation s'est beaucoup ralentie depuis quinze ans. Le taux de croissance annuel moyen était de 3 % entre 1948 et 1968 ; il n'est plus que de 0,9 % depuis.

Le Supplementary Benefit peut être versé à tous les résidents. La seule restriction importante concerne les chômeurs de longue durée qui ne peuvent toucher que le taux ordinaire, insuffisant pour des familles durablement dans le besoin, et qui n'ont pas droit au taux de long terme.

3b. Le Supplementary Benefit, pièce centrale du système de protection sociale.

La Grande-Bretagne se situe de façon tout-à-fait singulière en Europe pour ce qui est de la protection sociale.

- D'une position privilégiée en Europe à la fin de la guerre avec la création d'un système cohérent qui assurait, pour l'époque, un haut degré de protection générale, elle est passée progressivement à une situation relative peu enviable : dernière pour le taux des dépenses de protection sociale en pourcentage du produit intérieur brut, assez loin de tous les autres pays de l'Europe des neuf (1) à l'exception de l'Irlande qui avait accumulé un retard très important.

1 - Non compris la Grèce, le Portugal et l'Espagne.

- Son système de protection sociale accorde une très large place au Supplementary Benefit, allocation d'assistance non spécialisée et d'un montant assez faible alors que les autres pays ont développé des prestations spécialisées d'un montant souvent élevé qui ne laissent qu'un rôle mineur à l'assistance générale lorsqu'elle existe.

Il ne faut pourtant pas en déduire que la protection sociale britannique est restée complètement figée depuis quarante ans. Des progrès indéniables ont été réalisés, au moins jusqu'en 1979 pour les retraites, les pensions d'invalidité et de maladie et les prestations familiales des familles pauvres. Mais trop souvent encore les taux d'allocations sont trop faibles pour que les familles puissent se passer de l'assistance. Par ailleurs, deux catégories dont l'importance a beaucoup crû ces dernières années sont mal protégées par des allocations spécifiques et doivent faire massivement appel au SB. Il s'agit, comme nous l'avons vu, des familles monoparentales et, surtout, des chômeurs. Pour ces derniers les allocations chômage ne durent au plus qu'un an et restent d'un très faible niveau d'autant que, depuis 1982, les suppléments liés au dernier salaire ont été supprimés.

Un nombre extrêmement important d'individus, dans des situations assez diverses mais caractérisées par l'absence d'emploi, se retrouvent donc aujourd'hui dépendant d'une prestation d'assistance qui leur assure un minimum non négligeable mais dont le montant reste assez faible selon les normes européennes. De plus, les enquêtes prouvent que près de deux millions de personnes sont encore en-dessous de ce seuil et ne perçoivent pas les allocations auxquelles elles ont droit, très certainement à cause de la complexité et de la lourdeur du système.

4 - INSTAURATION D'UN MINIMUM SOCIAL GARANTI ET QUALITE DES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE.

La conclusion à tirer des descriptions qui précèdent paraît claire. L'assistance nationale, puis le Supplementary Benefit, a pris petit à petit, au sein du système de protection sociale, une place énorme qui n'était pas du tout prévue ni souhaitée au moment de sa création en 1948. La Grande-Bretagne est peut-être l'exemple d'un pays où l'existence d'un revenu minimum garanti pour tous a freiné les évolutions souhaitables des systèmes de protection spécifiques et l'instauration de garanties importantes pour les différentes catégories de population en situation précaire.

Aussi, une large frange de la population inactive, sans travail ou ayant un emploi peu rémunéré et de nombreuses personnes à charge ne peut prétendre à des ressources sensiblement supérieures au minimum garanti.

On peut remarquer que les économies importantes faites dans certains secteurs de la politique sociale depuis 1979 n'ont pas touché prioritairement le SB. Les personnes pauvres ont plutôt été atteintes par la réduction de programmes spécifiques relatifs à la santé, à l'éducation et au logement. De même les conditions d'indemnisation du chômage se sont détériorées et l'accent a été mis sur la nécessité d'accroître le nombre des emplois à bas salaires et de déréglementer les négociations salariales.

Les nouveaux projets de réforme du Supplementary Benefit ont toutefois de quoi inquiéter les chômeurs qui n'auraient plus droit aux prestations additionnelles.

E T A T S - U N I S

1a. LES ETUDES ET ENQUETES SUR LA PAUVRETE.

Dans les années 60, le Président JOHNSON lance la guerre contre la pauvreté. La pauvreté devient une question d'actualité en raison notamment de la personnalité du Président et de la montée de certains mouvements qui agitaient la société américaine. De nombreux programmes sont alors élaborés qui visent chacune des fractions bien définies de la population pauvre.

L'Institut pour la recherche sur la pauvreté est fondé en 1966 à l'Université de Wisconsin-Madison par le "U.S. Office of Economic Opportunity", organisation ayant la responsabilité de combattre la pauvreté à un niveau national. L'Institut assure le développement de la recherche sur la nature, les causes et les tendances de la pauvreté. Ses activités portent également sur l'évaluation des politiques pour combattre la pauvreté et sur la conception et l'exécution d'études expérimentales.

L'I.R.P. a concentré son attention sur les groupes à haut risque de pauvreté suivants : les personnes âgées, les malades et handicapés et les familles monoparentales avec enfants. Les conditions de vie des ménages dont le chef est une mère seule ont été étudiées à travers un ensemble d'études spécifiques.

L'évaluation des politiques de transferts, en particulier des programmes de compléments de revenus a été prioritaire dans l'activité de l'Institut. L'équipe de recherche a étudié notamment les effets incitatifs et dissuasifs des programmes de suppléments de revenu sur l'offre de travail.

La plupart des informations statistiques sur les populations pauvres proviennent des enquêtes annuelles menées par le Bureau du Recensement. En 1982, ce dernier a publié un rapport sur "les caractéristiques de la population au dessous du niveau de pauvreté". La dernière enquête dispo-

nible, auprès d'un échantillon de 59.500 ménages, remonte à mars 1984.

Les Universités du Michigan et de l'Utah utilisent ces informations statistiques et mènent également leurs propres enquêtes. Les études portent sur l'ensemble de la population des ménages à l'exception des sans-logement et des personnes vivant en institution. L'Université du Michigan utilise un échantillon original de familles interrogées pour la première fois en 1968, et de toutes les familles comportant des individus qui s'en sont séparés. Le "Panel study of Income Dynamics" sur-représente volontairement les bas revenus et les familles des minorités mais est construit de telle sorte qu'il est représentatif de l'ensemble de la population.

L'institut pour la recherche sociale de l'Université du Michigan a publié, en 1984, une étude qui analyse, à partir de ce panel, la persistance de la pauvreté dans les familles entre 1969 et 1978. Par ailleurs, il a récemment centré ses travaux sur l'exposition des enfants au risque de pauvreté.

1b. DEFINITION DE LA PAUVRETE, INDICATEURS RETENUS.

Il existe une définition officielle de la pauvreté aux Etats-Unis, basée sur des critères de besoins alimentaires. L'indice de pauvreté a été mis au point en 1964 par l'administration de la Sécurité Sociale, et révisé en 1969 et 1980 par les "Federal Interrogatory Committees". L'indice est basé sur le "Economy Food Plan" du ministère de l'agriculture en 1961 et reflète les différents besoins de consommation des familles en fonction de leur taille et de leur composition. Il avait été déterminé, à partir d'une enquête sur la consommation alimentaire menée en 1955, que les familles de trois personnes et plus dépensent approximativement un tiers de leur revenu pour l'alimentation ; le coût du "Economy Food Plan" était ainsi multiplié par trois pour déterminer le seuil de pauvreté.

Pour les familles moins nombreuses et les personnes seules, le coût était multiplié par des facteurs légèrement supérieurs afin de compenser les dépenses fixes plus importantes pour ces ménages plus restreints. Les

seuils de pauvreté sont mis à jour tous les ans pour tenir compte des changements de l'indice des prix à la consommation. Le seuil moyen pour une famille de quatre personnes s'élevait à 10.609 Dollars en 1984, supérieur de 4,2 % au seuil de 1983, qui était de 10.178 Dollars. Les seuils de pauvreté moyens présentés selon la taille de la famille apparaissent dans le tableau suivant.

- En \$ -

Taille de la famille	Seuils	
	1983	1984
1 personne	5 060	5 278
Moins de 65 ans	5 180	5 400
65 ans et plus	4 770	4 979
2 personnes	6 540	6 762
Chef de ménage (moins de 65 ans)	6 700	6 983
Chef de ménage (65 ans et plus)	6 020	6 282
3 personnes	7 940	8 277
4 personnes	10 180	10 609
5 personnes	12 060	12 566
6 personnes	13 630	14 207
7 personnes	15 520	16 096
8 personnes	17 260	17 961
9 personnes	20 330	21 247

La mesure officielle de la pauvreté a été l'objet de différentes critiques. Tout d'abord, une mesure en valeur absolue est toujours contestable. Les services fédéraux calculent également un seuil de pauvreté relative. En 1965, on a constaté que le seuil de pauvreté absolue était de 44 % inférieur au revenu médian des ménages américains. Le seuil de pauvreté relative a donc été fixé à un niveau inférieur de 44 % au niveau médian ; il suit l'évolution du revenu médian. En 1965, les seuils de pauvreté relative et absolue étaient donc identiques, en 1982, le seuil de pauvreté relative est de 14 % au dessous du seuil de pauvreté absolue. Une autre controverse porte sur les revenus pris en compte pour mesurer la pauvreté et notamment sur l'exclusion des contributions en nature (bons alimentaires, assistance médicale, assistance au logement, aides fiscales ...). Or, ces

contributions ont augmenté beaucoup plus rapidement que les contributions sociales en espèces : 109 % contre 46 % entre 1970 et 1982. Si on les incorporait aux revenus des pauvres, une fraction importante de ceux-ci sortiraient de la zone de pauvreté.

2a. EVOLUTION DE LA PAUVRETE DEPUIS VINGT ANS.

Il semble pertinent de distinguer trois périodes. La première débute en 1965 et s'achève en 1972. Elle est caractérisée par une baisse de la pauvreté. La seconde période, qui se situe entre 1972 et 1978, correspond à une période de stabilisation. L'augmentation de la pauvreté se produit à partir de 1979 mais semble stoppée depuis 1984.

La forte réduction de la pauvreté dans les années soixante résulte de l'action combinée de la croissance économique, de l'augmentation de l'emploi et de l'accroissement des transferts.

La croissance des revenus de transferts jusqu'en 1976 permet de faire face à une situation économique dégradée. La stagnation des mêmes transferts à partir de 1979 relance la pauvreté. Si le taux de pauvreté augmente jusqu'en 1983 pour atteindre 15,2 % de la population (35,26 millions de pauvres), un reflux s'est amorcé en 1984, puisqu'avec 1,8 million de pauvres en moins, le taux de pauvreté redescend à 14,4%. La vigoureuse reprise économique de la fin de 1983 et du printemps 1984 a réduit fortement le taux de chômage et a augmenté le revenu disponible des Américains.

2b. LES CARACTERISTIQUES DES MENAGES LES PLUS PAUVRES.

Le rapport du Bureau de recensement "sur les caractéristiques de la population au dessous du niveau de pauvreté" en 1982, donne les informations suivantes :

- 35,6 % des Noirs sont pauvres, contre 12 % des Blancs ;
- 22,6 % des jeunes de moins de 15 ans sont pauvres contre au plus 15 % dans les autres groupes d'âges ;
- les ruraux sont plus souvent pauvres que les urbains. Mais dans les villes, les habitants des centres-villes sont plus touchés que les habitants des banlieues ;
- les Etats du Sud regroupent 40,6 % des pauvres, alors qu'ils ne recensent que 33 % de la population totale ;

- les ménages dont le chef est une femme seule sont pauvres dans la proportion de 36,3 % contre 7,6 % seulement pour les ménages formés d'un couple marié.

La concentration de la pauvreté sur certains groupes est très nette : la population noire ou hispanique, les ménages dont le chef est une femme seule, les enfants.

Il est également intéressant d'observer l'évolution de la composition du groupe des pauvres. Un des résultats majeurs concerne l'amélioration de la situation des personnes âgées. Elles constituaient 17,9 % des pauvres en 1965 et seulement 10,9 % en 1982, alors qu'elles représentaient la même année 11,2 % de la population américaine. Tout aussi frappant est l'accroissement de la part des personnes vivant dans des ménages dont le chef est une femme seule : leur part passe de 33,3 % des pauvres en 1965 à 52,7 % en 1978 et 47,5 % en 1982.

On peut signaler aussi le maintien relatif de la pauvreté chez les Noirs et au sud du pays. Enfin, la pauvreté urbaine semble l'emporter sur la pauvreté rurale, en passant de 43,9 % des pauvres en 1959 à 61,6 % en 1980.

Par ailleurs, l'Institut pour la recherche sociale de l'Université du Michigan a publié, en 1984, une étude qui analyse la persistance de la pauvreté sur moyenne période. Entre 1969 et 1978, 24,4 % de la population totale a été pauvre, dont 2,6 % huit ans ou plus sur les dix ans, et 21,8 % un à sept ans. L'étude montre un fort taux de rotation de la population pauvre alors que l'enquête du Bureau de Recensement donne, avec sa mesure annuelle, une image uniforme de la pauvreté. Les pauvres temporaires ont des caractéristiques démographiques assez proches de celles de la population totale. Par contre, les pauvres permanents sont concentrés en deux groupes prédominants : les ménages noirs et les ménages dont le chef est une femme seule.

L'étude révèle également que la grande majorité des pauvres permanents appartient à des ménages dont le chef n'a pas la possibilité de travailler en raison de handicaps physiques, de l'âge, de charges familiales.

L'enquête du Bureau de Recensement sur la pauvreté en 1984 indique que les clivages observés plus haut sont maintenus. On peut noter une augmentation importante (+ 3,5 %) des pauvres d'origine hispanique. Le noyau dur de la pauvreté n'est pas touché par le reflux amorcé en 1984 et c'est une fraction de la population des pauvres temporaires, fraction fluctuante, qui sort de la pauvreté en 1984.

3a. LES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE.

Comparés aux principaux Etats européens, les Etats-Unis peuvent paraître très en retrait en matière de protection sociale. Tout d'abord, il s'agit de systèmes récents ; il a fallu attendre l'arrivée de Franklin D. ROOSEVELT à la Présidence pour que soit mis en place le premier système national en 1935 avec le Social Security Act. Dans les années 1964-1965, le Président JOHNSON lance la lutte contre la pauvreté et le thème de la "Great Society". De nombreux programmes sont alors élaborés ciblant des groupes bien définis de la population pauvre.

En second lieu, il s'agit d'un système inégal, les allocations variant d'un Etat à l'autre dans des proportions énormes et d'un système relativement modeste, les allocations offrant un pouvoir d'achat très largement inférieur, en moyenne, aux revenus d'activité.

Le système de protection sociale comprend des assurances sociales nées en 1935 et développées depuis lors, et des programmes d'assistance. En 1980, les dépenses d'assurances sociales représentent 74 % du total, et les dépenses d'assistance 26 %.

Les programmes d'assurance destinés à garantir contre des risques identifiés : chômage, vieillesse, maladie ... couvrent une faible partie de la population. Dans le cas de l'assurance maladie (medicare), seuls les retraités sont protégés. Le niveau de couverture est souvent faible et les Américains font très largement appel aux assurances privées.

Il est à noter que l'assurance chômage ne représentait en 1980 que 7,9 % de l'assurance sociale mais ne couvre que la moitié des chômeurs. La durée de couverture maximum était de 26 semaines et l'allocation représentait 60 % du salaire antérieur.

Les programmes d'assistance ont plus d'importance aux Etats-Unis que dans les autres pays occidentaux en raison de la relative faiblesse de l'assurance sociale. Les programmes sont dirigés vers des personnes qui ont des revenus insuffisants, mais ils ont chacun leur objectif particulier. Ils contiennent tous des mécanismes visant à ne pas décourager le travail.

Il convient de s'interroger sur l'impact des programmes sur la pauvreté. D'après une étude de l'I.R.P., l'efficacité des transferts a augmenté de 1965 à 1976, puis a décliné en 1982. A noter que ce sont essentiellement les personnes âgées qui ont vu s'améliorer leur situation. Depuis 1960, les dépenses sociales n'ont pas cessé d'augmenter. Les programmes d'assurance ont étendu leur couverture, ce qui correspond à un accroissement ininterrompu des dépenses par tête. Par contre, les programmes du Welfare ont augmenté les prestations par tête seulement jusqu'en 1972, puis les ont stabilisées, sauf pour le Medicaid.

La stagnation des dépenses d'assistance à partir de 1972 crée la possibilité d'une augmentation de la pauvreté. Celle-ci se produit à partir de 1979, avec la dégradation de l'activité économique. 1979 marque un tournant dans la lutte contre la pauvreté aux Etats-Unis.

La décision fédérale de laisser glisser les programmes anti-pauvreté par rapport à l'inflation indique la volonté de désengagement. Les coupes budgétaires de l'ère REAGAN interviennent en 1981-1982. Elles portent essentiellement sur les programmes d'assistance. Des programmes ont été supprimés, d'autres ont vu leurs crédits se contracter fortement.

L'administration REAGAN a pris des mesures draconiennes d'économie, notamment par : la réduction des prestations en nature versées aux plus défavorisés et leur transfert à la charge des Etats fédérés, la réduction des dépenses du Medicare et du Medicaid. L'ère des coupes est sans doute terminée. Toutefois la persistance du déficit public et la croissance de la dette interdisent aussi toute relance des programmes sociaux.

3b. LES PRINCIPAUX PROGRAMMES DE REVENUS MINIMUMS.

Le rôle de chaque Etat est prépondérant dans l'application et la définition des conditions d'attribution de la plupart des programmes d'aide so-

ciale. Le gouvernement fédéral ne fournit qu'un cadre juridique général qui a toutefois été progressivement renforcé pour essayer de réduire les inégalités géographiques. Certains programmes ne sont pas développés dans tous les Etats de l'Union et les allocations peuvent varier considérablement d'un état à l'autre. L'inflexion très nette dans l'évolution des dépenses de protection sociale depuis quelques années est parfaitement illustrée par le tableau suivant qui porte sur l'ensemble des dépenses relatives à l'aide sociale.

EVOLUTION DES DEPENSES D'AIDE SOCIALE DEPUIS 1970
(en milliards de Dollars 1984)

	1970	1975	1979	1982	1984
Toutes aides monétaires	19,1	34,5	33,1	29,3	28,8
Aides non monétaires	21,2	38,2	47,2	50,5	51,5
<i>dont : bons alimentaires</i>	1,5	8,5	9,3	11,0	10,7
<i>repas scolaires</i>	0,3	1,6	1,9	1,9	1,8
<i>aides au logement</i>	4,4	4,4	6,0	5,4	5,7
<i>aide médicale</i>	15,0	23,7	30,0	32,2	33,3
TOTAL	61,5	110,9	127,5	130,3	131,8

Après une augmentation très forte entre 1970 et 1975, l'aide a continué à croître légèrement en Dollars constants jusqu'en 1979 pour se stabiliser à partir de cette date alors même que les problèmes sociaux liés à la crise ne cessaient de s'accroître. Mais tous les programmes n'ont pas été également touchés. Seul, le volume des aides monétaires a sensiblement baissé. Or les deux prestations principales - aide aux familles (AFDC) et revenu complémentaire minimum (SSI) - ont précisément pour but d'assurer un minimum de ressources monétaires aux personnes les plus démunies.

Les programmes d'aide sociale sont assez nombreux et ne s'adressent pas tous, loin de là, aux seuls individus dont les revenus se situent en dessous du seuil de pauvreté défini officiellement. Inversement, tous les

bénéficiaires potentiels des différentes prestations n'en sont pas allocataires.

Par ordre décroissant d'importance financière, les prestations peuvent être classées ainsi :

- . Medicaid (aide médicale) ;
- . Aid to families with dependent children (aide aux familles ayant des enfants à charge) ;
- . Food stamps (bons alimentaires) ;
- . Supplementary security income (revenu complémentaire minimum garanti) ;
- . Housing assistance (aide au logement) ;
- . School, lunch and child nutrition (cantines scolaires) ;
- . Means-tested veteran pension (pensions aux anciens combattants) ;
- . General Assistance.

Ces différentes prestations sont décrites avec beaucoup de précision dans le récent rapport du B.I.P.E. (cf. bibliographie (2)) et nous nous contenterons ici de résumer les principales caractéristiques des aides les plus importantes en les complétant par les données chiffrées les plus récentes dont nous disposons.

L'aide médicale.

En 1982, 20,4 millions de personnes ont bénéficié de l'aide médicale, sans compter les individus vivant dans une institution. Il s'agit principalement de personnes sans enfants à charge et de familles monoparentales. Parmi les premières, il est à noter que beaucoup n'utilisent pas les bons alimentaires auxquels elles ont droit compte tenu de leurs faibles ressources.

Le programme est administré par des agences d'Etat et les seuils d'éligibilité sont complexes et varient d'un Etat à l'autre. Deux groupes principaux de ménages peuvent en bénéficier :

- ceux qui reçoivent l'aide aux familles ou le revenu complémentaire garanti ainsi que, parfois, les familles où les parents sont au chômage et ont peu de ressources. La réforme de 1981, appliquée également à l'aide aux familles a rendu un peu plus strictes les règles d'obtention.

Dans trente Etats l'aide médicale est attribuée aux personnes qui ont trop de ressources pour recevoir une aide monétaire mais ne peuvent faire face à des dépenses médicales parfois importantes.

En 1984, l'aide médicale a représenté plus de 33 milliards de Dollars. Plus de la moitié de cette somme est supportée par le budget fédéral.

L'importance de cette prestation s'explique bien sûr par l'absence de système public d'assurance maladie pour les non-retraités.

Les bons alimentaires.

C'est le principal programme national d'aide aux ménages pauvres qui a une éligibilité universelle et s'applique de façon uniforme sur tout le territoire américain. Il est à la charge du gouvernement fédéral et est géré par le département de l'agriculture à travers des agences locales ou d'Etat. Le "Food Stamp Act" de 1977 a été amendé en 1981. Les ménages doivent maintenant avoir un revenu brut mensuel inférieur à 130 % du niveau général de pauvreté (et non plus un revenu net après différentes déductions). Le nombre des bénéficiaires n'est pas précisément connu, mais se situait autour de 25 millions d'individus en 1982.

Les adultes et les enfants vivant dans des familles d'au moins quatre personnes ou dans des familles mono-parentales représentent les deux tiers des utilisateurs de ces bons.

Le coût de ce programme a atteint 10,7 milliards de Dollars en 1984. Les ménages situés en dessous du seuil de pauvreté ont reçu en moyenne pour 1.300 Dollars de bons dans l'année.

L'aide aux familles (*Aid to Families with Dependent Children*) a été créée en 1935 et a pour vocation d'assurer un revenu minimum et d'inciter à l'emploi. Peuvent en bénéficier les familles ayant des enfants à charge et de faibles revenus mais les Etats fixent eux-mêmes les conditions précises d'accès. La forte proportion des versements effectués au profit de familles monoparentales a entraîné un important débat depuis quelques années. Beaucoup pensent en effet que l'AFDC a contribué au développement très rapide du nombre des mères célibataires, en particulier dans la communauté noire. En 1980, le seuil garanti s'élevait à 288 Dollars par mois

en moyenne pour une famille de quatre personnes, mais ce montant varie beaucoup d'un Etat à l'autre. L'AFDC était de 116 Dollars au Texas et de 492 Dollars dans le Vermont et ces différences importantes provoquent, semble-t-il, des flux migratoires non négligeables.

Pour inciter les familles à trouver un emploi, l'allocation relève du principe de l'impôt négatif. Un taux négatif de 66 cents est appliqué pour chaque Dollar de gain salarial.

En 1980, le nombre des bénéficiaires était de 11 millions et le coût de l'AFDC s'élevait à 12,9 milliards de Dollars dont 6,9 à la charge du gouvernement fédéral.

Le revenu complémentaire minimum garanti (Supplementary Security Income) a été introduit en 1972 et est devenu effectif en 1974. Venu en remplacement d'autres aides, il a pour bénéficiaires : les personnes âgées économiquement faibles, les invalides, les aveugles isolés ou en couple. Depuis juillet 1981, le SSI est étendu à l'individu ou au couple (sans enfants) sans aucun autre revenu. Il s'agit d'un revenu uniforme sur l'ensemble du territoire.

Son montant était en 1980 de 265 Dollars par mois pour une personne seule et de 397 Dollars pour un couple. Un système du type "impôt négatif" est également appliqué pour cette prestation. 4 millions de personnes environ sont allocataires.

4 - INSTAURATION D'UN MINIMUM SOCIAL GARANTI ET QUALITE DES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE.

Aux Etats-Unis, la construction d'un système complet de protection sociale couvrant les principaux risques et généralisé à toute la population n'a jamais vu le jour. Les principes constitutifs s'ancrent dans une logique proprement américaine de la responsabilité individuelle face au "challenge" de l'existence.

L'ordre moral américain est omniprésent dans le système d'assistance et les programmes de revenus minimums contiennent tous des mécanismes visant à ne pas décourager le travail et font appel au principe de l'impôt négatif. La guerre contre la pauvreté lancée par le Président JOHNSON n'a jamais réellement bénéficié d'un support massif de l'opinion publique. Il

n'a jamais existé de volonté populaire pour s'attaquer au front de la pauvreté. A cet égard, des sondages récents sont assez significatifs de la perception que la société américaine a de la pauvreté. En 1980, un sondage CBS New-York Times révèle que 62 % des personnes interrogées étaient convaincues que les programmes anti-pauvreté avaient peu d'effets sur la pauvreté, et même contribuaient à en augmenter le niveau. Selon un autre sondage de novembre 1984, deux américains sur trois sont plus préoccupés par les familles qui reçoivent, selon eux, trop d'assistance que par celles qui n'en reçoivent pas assez.

Le système d'aide sociale et de garantie de ressources revêt plus d'importance aux Etats-Unis que dans les autres pays occidentaux en raison de la relative faiblesse de l'assurance sociale. Un ciblage de fractions bien définies de la population pauvre est opéré afin d'éviter les gaspillages. L'intérêt public s'est récemment déplacé des personnes âgées aux enfants, en particulier aux familles monoparentales. En effet, les familles dirigées par une seule femme constituent un des points forts de la pauvreté et le nombre de ces familles a augmenté de presque 50 % entre 1970 et 1980.

L'élagage des programmes sociaux et plus particulièrement des programmes d'assistance mis en oeuvre par l'administration réduit l'efficacité du système.

Si l'ère des coupes budgétaires semble s'être achevée, aucune relance n'est envisagée. Le débat politique s'orienterait plutôt vers une diminution de la fiscalité des pauvres.

A N N E X E S

Ce rapport faisant référence à de nombreux montants financiers, exprimés en général en monnaie nationale, nous rappelons ci-dessous les parités des monnaies des pays étudiés dans ce rapport. Ces parités sont celles du 24 septembre 1986.

Pays	Monnaie (et quantité)	Parité en F.F.
R.F.A.	1 D.M.	3,27
Belgique	10 F.B.	1,58
Danemark	1 Krđ	0,87
Grèce	100 Drachmes	4,92
Irlande	1 £	8,80
Italie	1.000 Lires	4,74
Luxembourg	10 F.L.	1,58
Pays-Bas	1 Fl	2,90
Royaume-Uni	1 £	9,69
Etats-Unis	1 \$	6,69

Deux exemples de calcul du revenu minimum garanti : l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Ces deux pays se réfèrent à la même méthode formelle de détermination d'un seuil de pauvreté. Il s'agit de définir et d'actualiser le coût d'un "panier de biens et services" absolument indispensable aux ménages pour ne pas être exclus des modes de vie et activités considérés comme normaux. Pourtant, les résultats auxquels on arrive sont assez différents, d'abord pour ce qui concerne le niveau absolu de l'allocation de base et, surtout pour ce qui est des montants respectifs des allocations versées pour chaque membre du ménage. Par exemple en Grande-Bretagne un enfant de dix ans ne donnera droit qu'à un quart de l'allocation versée à une personne seule (taux de long terme) alors qu'en R.F.A. il recevra près des deux-tiers de l'allocation d'une personne seule.

Ces différences illustrent bien le caractère arbitraire de la fixation des seuils de pauvreté.

Niveau des allocations mensuelles de base du R.M.G. en 1985 suivant la structure du ménage hors allocations complémentaires (1), (2).

ROYAUME-UNI			République Fédérale d'Allemagne	
	Taux ordinaire	Taux de long terme (3)		Taux moyen des Länders
Personne seule	1.215 F.	1.545 F.	Personne seule	1.250 F.
Couple sans enfants	1.970 F.	2.470 F.	Couple sans enfants	2.245 F.
+ enfant de moins de 11 ans	415 F.	415 F.	+ enfant de moins de 7 ans	560 F.
+ enfant de 11 à 15 ans	620 F.	620 F.	+ enfant de 8 à 11 ans	810 F.
+ enfant de 16 ou 17 ans	750 F.	950 F.	+ enfant de 12 à 15 ans	935 F.
+ Autre personne de + de 17 ans	970 F.	1.235 F.	+ Personne de 16 à 22 ans	1.125 F.
			+ Autre personne de + de 22 ans	1.000 F.

(1) On rappelle que les allocations complémentaires versées en plus de l'allocation de base sont assez importantes, surtout en Allemagne où elles atteignent souvent 50 % de l'allocation de base.

(2) Les taux de change utilisés pour la conversion en Francs français sont : 1 £ = 10 F.F. - 1 D.M. = 3,2 F.F.

(3) Pour les allocataires de plus de 60 ans et ceux qui ont reçu le Revenu Minimum Garanti depuis plus d'un an, sauf les chômeurs.

B I B L I O G R A P H I E

Il s'agit de la liste des principaux textes utilisés pour la rédaction de l'étude. Les réponses des différents instituts à notre questionnaire ont constitué une autre source d'information importante.

DOCUMENTS PORTANT SUR PLUSIEURS PAYS.

- * Anti-poverty policy in the european community - Edité par Joan C. Brown - 1984 ; Policy Studies Institute - Londres. (Les contributions plus particulièrement utilisées pour certains pays sont précisées dans la bibliographie par pays).
- * Les revenus minimum dans quelques pays de l'O.C.D.E. - Première approche par Henri Nadel - B.I.P.E.
- * Protection sociale dans le monde. Les dossiers de l'I.R.E.S. n°2.
- * L'évolution de la sécurité sociale dans le monde en 1984 par J-P. Dumont - Revue française des affaires sociales n°1 - 1986.
- * Europe sociale - informations statistiques - février 1986 - C.E.E.
- * Dépenses sociales et efficacité des politiques sociales en Europe par H. Deleeck in J. Van Damme "Pour une nouvelle politique sociale en Europe". Ed. Economica Paris - 1984.
- * Problems of harmonization of minimum income regulations among E.C. Members Countries par R. Hauser, J.W. Goethe - Universität Frankfurt und Universität Mannheim - 1982.
- * Les désavantages de la pauvreté : définitions, mesure et réalités en Europe par le Centre d'Etudes de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques (C.E.P.S.). Walferdange - Luxembourg.
- * Poverty in major industrialized Countries par le Luxembourg Income Study - 1985 C.E.P.S. - Walferdange.

- * The development of an anti-poverty strategy par P. Townsend - 1984 - University of Bristol.
- * Preliminary examination of quantitative indicators of the growth of welfare state expenditures from 1950 to 1978 par L. Rainwater-Swedish Institute for Social Research.

REPUBLIQUE FEDERALE ALLEMANDE.

- * Rapport national sur la pauvreté en R.F.A. par R. Hauser, H. Cremer-Shäfer, U. Nouvertué - 1980. Universität Frankfurt.
- * Verarmung durch Arbeitslosigkeit par R. Hauser, I. Fisher, T. Klein in "Politik der Armut und Spaltung des Sozialstaats" - 1985.
- * Armut im Wohlfahrtsstaat - empirischer Befund und Lösungsansätze par R. Hauser in "Das sozialsystem der Bundesrepublik Deutschland" - 1983.
- * Problems of anti-poverty policy in Germany par R. Hauser - 1983. J.W. Goethe - Universität Frankfurt und Universität Mannheim.
- * Antipoverty policy in Germany since the beginning of the sixties-success and Failures par Klaus Kortmann - 1982. J.W. Goethe - Universität Frankfurt und Universität Mannheim.
- * Sozialhilfe - Eine Einführung par Bernd Schulte et Peter Trenk-Hinterberger - Athenäum - 1982.
- * Welfare policy regimes and permanent dis-employment - An international comparison par G. Esping-Andersen - 1985. Institut für Vergleichende Gesellschaftsforschung/Arbeitspolitik Berlin.
- * Statistisches Bundesamt. Datenreport 1985. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.
- * Armutspolitik und die Entstehung des Sozialstaats par S. Leibfried - Universität Bremen - 1985.

BELGIQUE.

- * Anti-poverty policy in Belgium par Jan Vranken - 1984 - Universiteit Antwerpen in J.C. Brown Anti-poverty policy in the E.C.
- * Prestations sociales et redistribution des revenus en Belgique par H. Deleeck et J. Berghman - 1985. Université d'Anvers.
- * La distribution inégale des dépenses sociales en Belgique par H. Deleeck - 1985 Universités d'Anvers et de Louvain.
- * Insecurity of subsistence and social security par J. Berghman - 1985. Université d'Anvers.

DANEMARK.

- * Poverty and poverty policy in Denmark par H. Friis - 1980. Socialforskningsinstituttet - Copenhague.
- * Anti-poverty policies in Denmark par H. Friis - 1984 in J.C. Brown Anti-poverty policy in the E.C.

GRECE.

- * Anti-poverty policy : a Greek point of view par V. Mesthaneos - 1984 in J.C. Brown "Anti-poverty policy in the E.C."

IRLANDE.

- * Poverty and Income Maintenance Policies in Ireland 1973-80 par J.D. Roche - 1984. Institute of Public Administration.
- * Poverty and Social Policy par L. Joyce et A. Mc Cashin - 1982. Institute of Public Administration.
- * Anti-poverty policy in Ireland par J.D. Roche - 1984 in J.C. Brown "Anti-poverty policy in the E.C."

ITALIE.

- * La povertà in Italia par G. Sarpellon - 1982. Franco Angeli/La Societa.
- * Distribuzione personale dei redditi e spesa sociale par R. Livraghi, P. Roberti, E. Di Filippo - 1983 - Franco Angeli.
- * Methodological problems in the study of poverty par G. Sarpellon in "Understanding poverty" - ed. G. Sarpellon.
- * L'aide sociale et les services sociaux en Italie depuis 1950 par Pierpaolo Donati - 1983 in Futuribles - février 1983.
- * Promo rapporto - Commissione di indagine sulla povertà - 1985 - Presidenza del Consiglio dei Ministri.

LUXEMBOURG.

- * Anti-poverty policy in Luxembourg par A. KERGER et A. LOVASC-BOUDER - C.E.P.S. 1984 in J.C. Brown "Anti-poverty policy in the E.C."
- * Deux panels socio-économiques de ménages : Lorraine-Luxembourg par J.C. Ray, P. Dickes et P. Hausman - 1986.

PAYS-BAS.

- * Social en Cultureel Rapport 1984 par le Sociaal en Cultureel Planbureau Rijswijk.
- * A Synthesis of poverty line definitions par A.J.M. Hagedaars et B.M.S. Van Praag 1985 - Erasmus University Rotterdam.
- * The Impact of Changes in Income and Family composition on subjective measures of well-being par A. Kapteyn, S. van de Geer, H. Van de Stadt - 1985 in "Horizontal Equity, Uncertainty and Economic Well-Being". University of Chicago Press.
- * Anti-poverty policy in the Netherlands par C. Wiebrens - Social en Cultureel Planbureau - 1984 in J.C. Brown "Anti-poverty policy in the E.C."

ROYAUME UNI.

- * Tables on families with low Incomes par le Department of Health and Social Security - 1983.
- * Reform of Social Security - Programme for action par le Secretary of State for Social Services - 1985.
- * Reform of Social Security. Background papers - volume 3 par le Secretary of State for Social Services - 1985.
- * An Historical perspective of Social Security par le Secretary of State for Social Services - 1985.
- * On the measurement of Poverty par A.B. Atkinson - 1985. Economic and Social Research Council Programme.
- * An Econometric approach to the measurement of poverty par M. Desai - 1985. Suntory Toyota International Center for Economics and Related Disciplines.
- * Le système anglais de protection sociale par T. Lynes in Futuribles n° 92-93, octobre-novembre 1985.
- * Why are the many poor par P. Townsend - 1984. Fabian Society n° 500.
- * Poverty in Britain : the 1930's to the 1980's par A.B. Atkinson - 1984 - Economic and Social Research Council Programme.
- * Life cycle Income inequality par M.O. Higgins et J. Bradshaw - 1986 - University of York.
- * A sociological approach to the measurement of poverty. A rejoinder to Professor Amartya Sen par P. Townsend - 1985. Oxford Economic Papers.
- * The Nature of anti-poverty policy in the United Kingdom par J.C. Brown - 1984.

ETATS-UNIS.

- * Social Standing in America par R.P. Coleman et L. Rainwater - 1978 - Basic Books, inc. New-York.
- * What money buys par L. Rainwater - 1974. Basic Books, inc. New-York.
- * La pauvreté aux Etats-Unis par F. Verillaud - 1986 in Revue Française des Affaires Sociales - janvier-mars 1986.
- * Years of poverty, years of plenty par G.J. Duncan - 1984. I.S.R. University of Michigan.
- * Welfare dynamics and welfare policy par G.J. Duncan et S.D. Hoffman - 1985 - I.S.R. University of Michigan.
- * Are we "Losing Ground" par S. Danziger et P. Gottschalk in Focus - vol 8 n° 3 - University of Wisconsin-Madison - Institute for Research on Poverty.
- * A Framework for evaluating the effects of economic growth and transfers on poverty par S. Danziger et P. Gottschalk in The American Economic Review - mars 1985.
- * The Growth of social protection in the United States : 1929-1979 par L. Rainwater 1982 - Harvard University.
- * Persistent and transitory poverty : a new look par L. Rainwater - 1981. Joint Center for Urban studies of the M.I.T. and Harvard University.
- * From Welfare state to Welfare Society : some unresolved issues in assessment par M. Rein et L. Rainwater - 1981. Joint center for urban studies of the M.I.T. and Harvard University.
- * Social class, family change and the welfare state par L. Rainwater - 1985. Harvard University.
- * Estimates of poverty including the value of non cash benefits : 1984 ; 1985 - U.S. Department of Commerce. Bureau of the Census.
- * Money Income and Poverty Status of Families and Persons in the United States : 1984 ; 1985 - U.S. Department of Commerce. Bureau of the Census.

