

'Nieuwe armoede' in Frankrijk

Veranderende werkelijkheid en verschuivende analyses

Armoede is per definitie een controversieel concept. Zelfs wanneer men het erover eens is dat een bepaalde groep mensen in de samenleving kan worden aangeduid als 'arm', dan nog is er onenigheid over verschillende aspecten. De discussie gaat over verschuivende analyses van het fenomeen, verschillende definities en meetmethoden en verschillende beleidsopties. De Franse situatie als voorbeeld.

CLAUDE JACQUIER

In Frankrijk wordt het concept 'stedelijke armoede' niet algemeen gebruikt. Het is een omstreden begrip. In beginsel werd armoede vooral aangekaart door politieke bewegingen met een religieuze inspiratie, die het als hun missie zagen de armen te 'verlossen'. Daarentegen zag een op structuralistische analyse gebaseerde benadering de armen als een 'klasse', als het 'lompoproletariaat' en een industrieel 'reserveleger' dat door de dominante klasse kon worden gebruikt tegen de belangen van arbeiders. Lange tijd leek het erop dat armoede in de na-oorlogse mars naar algemene vooruitgang en massa-consumptie volledig uitgeroeid was. Echter, in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw kwam de problematiek, in de context van fundamentele veranderingen in industriële samenlevingen, terug onder de noemer 'nieuwe armoede'.

De hernieuwde aandacht voor het onderwerp was deels ook geïnspireerd op Amerikaanse publicaties die voortkwamen uit het beleidsprogramma van de door de regering Kennedy en Johnson geïnitieerde 'War on Poverty', zoals het 'New Frontier' programma in 1964. Ook in Frankrijk verschenen vervolgens wetenschappelijke werken en vele beleidsrapporten met beeldende titels die de basis vormden voor nieuwe beleidsprogramma's.

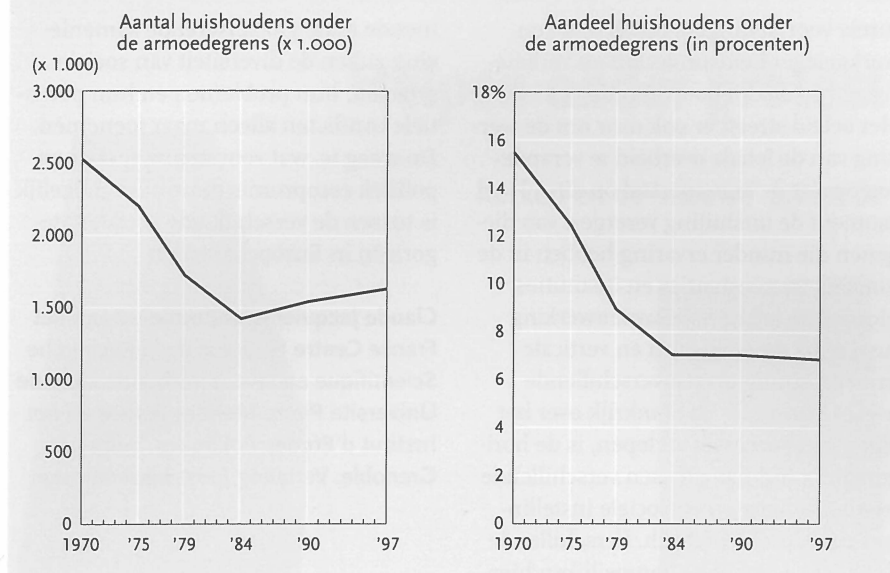
Deze boeken en rapporten verschenen op een cruciaal moment. De benadering van het armoedevraagstuk was aan het verschuiven en de nieuwe publicaties vormden een kritiek op de op dat moment dominante modellen. In de traditionele analyse werden armoede en de armen gezien als een marginaal maar geïntegreerd onderdeel van de samenleving: als niet iedereen zich in de trein van de economische groei bevond was dat slechts een kwestie van tijd. In het nieuwe model echter kunnen de armen niet meer plaats nemen in deze trein, want die zit vol (de armen zijn 'te veel' en 'overtollig') of gaat te snel (de armen hebben niet de relevante kwalificaties). Armoede wordt sinds de jaren zeventig dan ook in toenemende mate geconceptualiseerd als een verschijnsel buiten de 'normale' samenleving. De armen lijken uitgesloten, want overbodig in de maatschappij.



(Foto Justin Bazumont)

In de afgelopen twintig jaar werden de meest kwetsbare bevolkingsgroepen steeds vaker gezien als de verliezers in een proces waarin oude verbanden in de maatschappij verdwijnen. De integratie van individuen in de samenleving vond in het industriële tijdperk plaats door de werking van drie sferen: de sfeer van werk en commerciële activiteiten, de sfeer van het gezin en de sfeer van sociale netwerken. Volgens de Franse socioloog Robert Castel heeft de recente economische herstructurering de laatste twee sferen, die zorgen voor sociale reproductie, grondig ontworpen. In deze redenering vormt de commerciële sfeer nu de belangrijkste plek waar integratie in de maatschappij plaats vindt. Echter, deze is niet voldoende in staat om de andere twee te vervangen. Hierdoor vindt volgens onderzoekers een proces van 'sociale desintegratie' plaats. Het is volgens hen dan ook als reactie hierop dat het thema 'sociale cohesie' plotseling een issue is geworden in de Franse en Europese politiek. Vanuit deze benadering wordt armoede niet meer gezien in termen van consumptie en financiële middelen maar in een meer sociale context. Armoede is niet meer het gebrek aan geld maar een sociaal gebrek, gekarakteriseerd door allerlei maatschappelijke handicaps, zoals onaangepastheid, gebrek aan scholing en aan politieke vaardigheden. Er wordt gesproken over 'diskwalificatie' of onthechting ('disaffiliation', in de terminologie van Robert Castel). Bovendien heeft in de jaren tachtig het concept van 'sociale uitsluiting' terrein gewonnen op armoede als een fenomeen dat financiële achterstelling combineert met gebrek aan sociale integratie, stigmatisering en vervreemding van de maatschappij.

'Quartiers in crise', 'getto', achterstandsbuurstedelijke problemen, stedelijke oorzaken?



Arme huishoudens in Frankrijk, 1970-1997 - Bron: INSEE DGI

wordt daarvoor wel gebruikt, al is het eigenlijk ongeschikt om de werkelijkheid in Franse en andere Europese steden te beschrijven. In het algemeen moet benadrukt worden dat er geen specifiek stedelijk aspect is aan armoede. Armoede wordt noch veroorzaakt door de stad, noch heeft het kenmerken die intrinsiek 'stedelijk' zijn. Eerder gaat het om algemene processen die de gehele samenleving treffen en tot uitdrukking komen in de stad.

Individu in de marge

De nieuwe analyse van armoede heeft consequenties voor oude benaderingen van dit vraagstuk. Gedurende lange tijd verwezen armoede en 'de armen' naar een wat ruwe en beperkte definitie van de probleemsituatie waarin mensen zich bevonden. Het ging dan met name om basiszaken zoals voedsel, huisvesting en kleding. Een arm huishouden was een huishouden dat niet kon zorgen voor dat soort basale behoeften, met name voedsel. Er werd dan gesproken van absolute armoede.

In de jaren zestig van de vorige eeuw kwam het concept van relatieve armoede op. Armoede werd gerelateerd aan een sociale standaard van een gemiddeld inkomen, met een 'armoedegrens' die overeenkomt met de helft van het modale inkomen per huishouden. Volgens deze definitie daalde het aantal en aandeel van arme huishoudens in Frankrijk tussen 1970 en 1984 scherp (zie de figuur). Daarna stabiliseerde het aandeel zich terwijl het absolute aantal arme huishoudens in de jaren negentig licht toenam (voornamelijk als gevolg

van de snelle toename in kleine huishoudens met weinig middelen). Het aantal armen in Frankrijk bedraagt volgens deze definitie ongeveer drieënhalve tot vier miljoen mensen op een totale bevolking van rond de zestig miljoen. Nieuwe analyses van armoede wezen ook op andere dimensies. Serge Paugram onderscheidt bijvoorbeeld drie soorten armoede. Als eerste is er geïntegreerde armoede, verwijzend naar diegenen die weliswaar in absolute termen arm zijn maar niet gestigmatiseerd (zoals de 'working poor', een Amerikaanse term voor diegenen die weliswaar arm zijn maar wel een of vaak meerdere banen hebben en dus in zeker zin 'normaal' in de samenleving participeren). Vervolgens ziet hij marginale armoede als de relatieve achterstelling van diegenen die slechts tijdelijk niet in de maatschappij geïntegreerd zijn maar dit wel zouden kunnen worden. Als laatste onderscheidt hij diskwalificerende armoede. Dit betreft die groepen die ook geen sociale en familie-

netwerken hebben die hen zouden kunnen ondersteunen, een groep die dus werkelijk onthecht is.

Het dominante beeld dat is ontstaan ziet de arme als een individu in de marge van de samenleving, om allerlei redenen: gebrek aan onderwijs en training, een slechte gezondheid, sociale of familiale isolatie, onaangepastheid of een etnische achtergrond. Op deze manier afgebakend vormen de armen nog steeds een zeer heterogene groep: werklozen, mensen met gedeeltelijke banen of zwart danwel grijs werk, daklozen, gevangenen, alcoholisten, druggebruikers, vroegtijdige schoolverlaters, grote of juist eenoudergezinnen, gepensioneerden, bewoners van achterstandbuurten et cetera. De groep kan worden aangeduid als uitgesloten, gestigmatiseerd en sociaal vervreemd. Ze draagt de volle last van haar slechte imago. Met name de 'gediskwalificeerde' categorie ontsnapt voor een groot deel aan vastlegging in statistieken omdat ze moeilijk te identificeren is door de betrokken instellingen. Omdat onderzoek gekoppeld is aan woonadres, ontsnappen mensen zonder vaste verblijfplaats aan de tellingen. Deze laatste groep wordt in Frankrijk geschat tussen de 70.000 en 700.000 mensen. Echter, ook de groep onder de relatieve armoedegrens is niet zonder meer vast te stellen.

In de tabel hieronder wordt de spreiding van armoede over verschillende ruimtelijke eenheden in Frankrijk gepresenteerd.

Het hier getoonde beeld zou echter heel anders zijn wanneer lokale koopkracht in aanmerking zou worden genomen. De kosten van huisvesting zijn bijvoorbeeld in steden beduidend hoger dan in rurale districten. Door hiervoor te corrigeren, wordt het aandeel arme huishoudens in Parijs verdubbeld (10 procent in

ruimtelijke eenheid	huishoudens		arme huishoudens	
	1989	1994	1989	1994
rurale gebieden	24%	24%	36%	30%
minder dan 20.000 inwoners	16%	16%	15%	13%
20.000 tot 100.000 inwoners	14%	15%	13%	13%
100.000 tot 2 miljoen inwoners	28%	29%	28%	34%
Voorsteden van Parijs	12%	13%	5%	6%
Parijs zonder voorsteden	5%	5%	4%	4%
Frankrijk	100	100	100	100

Evolutie van spreiding van huishoudens en arme huishoudens over Frankrijk, 1989 en 1994. Bron: INSEE

plaats van 5 procent in 1994) en komt het hoger uit dan de Parijse voorsteden. De ontwikkeling blijft overigens gelijk: armoede concentreert zich steeds meer in steden van meer dan 20.000 inwoners en met name in steden met meer dan 100.000 inwoners. Deze stedelijke armoede moet ook gerelateerd worden aan de verschillende typen armoede: stedelijke armoede is veel meer diskwalificerend en vervreemdend dan rurale armoede, die meer in de geïntegreerde of marginale categorieën zouden vallen.

Bureaucratie verergert uitsluiting

In de Franse Constitutie is de overheid verantwoordelijk voor nationale solidariteit en sociale cohesie. De staat heeft daarom een primaire rol in de armoedebestrijding. Dit uit zich in twee soorten anti-armoedebeleid, gebaseerd op verschillende analyses van de problematiek en van de mogelijkheden om deze aan te pakken. De ene vorm is sociaal bepaald en bestaat uit programma's gericht op alle arme groepen, zoals een algemeen bijstandsstelsel, sociale verzekeringen en huisvestingssubsidies. De andere is ruimtelijk gericht en geconcentreerd op de gebieden waar deze mensen leven. Het ruimtelijke beleid is van recenter datum en mede opgezet omdat het algemene sociale beleid er weliswaar in geslaagd is om het aantal arme huishoudens sinds de jaren zeventig te verkleinen, maar voor de nieuwe vormen van diskwalificerende armoede minder geschikt bleek dan voor oude, geïntegreerde of marginale armoede. Sinds 1998 is er daarom speciaal beleid tegen sociale uitsluiting in grootstedelijke wijken waar zich concentraties van de gediskwalificeerde armen bevinden. Met behoud van universeel sociaal beleid, richt dit zich expliciet op het bestrijden van uitsluitingsmechanismen op lokaal niveau. In deze gebieden heeft de Franse staat samen met regionale en lokale overheden en andere actoren een beleid opgezet dat bekend staat als de 'Politique de la Ville'. Ongeveer 1.300 districten en 230 steden krijgen in dit beleid extra aandacht met het doel om ontwikkelingsprojecten te implementeren op het niveau van de agglomeratie die een gerichte uitwerking zullen hebben op de achtergestelde wijken. Het gaat om gecoördineerd beleid dat zowel huisvesting, onderwijs en veiligheid betreft als economisch ontwikkelingsbeleid, sociaal beleid, cul-

turele voorzieningen, onderwijs-, en werkgelegenheidsprojecten en verbeteringen op stedenbouwkundig gebied. Het beleid streeft er ook naar om de werking van de lokale overheid te veranderen omdat de bureaucratie op dit moment de uitsluiting verergert van diegenen die minder ervaring hebben in de omgang met instanties en instituties. Hoewel de territoriale samenwerking tussen lokale overheden en verticale samenwerking tussen verschillende overheidsniveaus in Frankrijk over het algemeen succesvol verlopen, is de horizontale coördinatie tussen verschillende overheidsdiensten en sociale instellingen meer problematisch. Verschillende denk- en werkwijzen bemoeilijken hier de samenwerking en interactie, waardoor het overstijgen van verschillende disciplines en beleidsterreinen onvoldoende van de grond komt. Dergelijke sterk ingesloten en geïnstitutionaliseerde gedragspatronen en routines staat de effectieve strijd tegen uitsluiting en armoede nog teveel in de weg. Het hardnekkige probleem van armoede in de stad vraagt om voortdurende aandacht van wetenschappers en politici. De opkomst van 'nieuwe armoede', die mensen veel verder uit de maatschappij sluit, diskwalificeert en vervreemdt, is na de lange periode van naoorlogse voorspoed en groei een schok die vragen oproept over de sociale transformaties die gaande zijn. De recente economische veranderingen hebben in heel Europa diepe effecten op de oude systemen van sociale reproductie in de sfeer van het gezin of de lokale gemeenschap en hebben geleid tot druk op bestaande beleidsprogramma's die zich met herverdeling van inkomen bezighielden. Dergelijke meer algemene structurele en institutionele problemen roepen de vraag op of de economische sfeer en overheidsbeleid wel in staat zijn om de sociale problemen tegen te gaan. De 'Politique de la Ville' is een poging daartoe via ruimtelijk gericht beleid.

Het thema van stedelijke armoede raakt het hart van onze steden en samenlevingen, niet omdat 'de armen' een bedreiging zijn voor sociale cohesie en de sociale orde in het algemeen, maar omdat zij stedelijke samenlevingen voor vragen stellen die onvermijdelijk leiden tot het herzien van fundamentele wetten in het samenleven. In een in toene-

mende mate globaliserende samenleving zullen de diversiteit van sociale groepen, hun problemen en hun potentiële conflicten alleen maar toenemen. De vraag is, wat voor nieuw sociaal en politiek compromis duurzaam mogelijk is tussen de verschillende sociale categorieën in Europese steden.

Claude Jacquier is onderzoeker aan het Franse Centre National de la Recherche Scientifique en tevens verbonden aan de Université Pierre Mendès France en het Institut d'Etudes Politiques, beiden in Grenoble. Vertaling Joost Beunderman.

Literatuurselectie

- Blancquart, P. (1982). 'De la mobilité à l'insécurité'. In LION, A. and P. MACLOUF (eds.) *L'Insécurité Sociale: économie et humanisme*, Paris: Editions ouvrières.
- Castel, R. (1996). *Les Métamorphoses de la Question Sociale: une chronique du salariat* Paris: Fayard.
- Choffel, P., Le Toqueux, J.-L., Golfberger, M.-F. (1998). 'Les zones urbaines sensibles', INSEE Première, n. 573, avril.
- Fondation pour la Recherche Sociale (1980). *La Pauvreté et la Lutte Contre la Pauvreté*. Paris: F.O.R.S.
- Hourriez, J.-M., Legendre, N. en R. le Verre (2001). 'La pauvreté monétaire des ménages de 1970 à 1997: plus de ménages pauvres parmi les salariés, moins chez les retraités', INSEE Première, n. 761, mars.
- Lenoir, R. (1974). *Les Exclus: un français sur dix*, Paris: Ed. Seuil.
- Le Toqueux, J.-L. en J. Moreau (2002) 'Les zones urbaines sensibles: forte progression du chômage entre 1990 et 1999', INSEE Première, n. 835, Mars.
- Offe, C. (1984). *Contradictions of the Welfare State*, edited by John Keane, London: Hutchinson.
- Oheix, G. (1980). *Contre la Précarité et la Pauvreté: 60 propositions*. Paris: Ministère du Travail et de la Participation
- Paugam, S. (1991). *La Disqualification Sociale: essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris: PUF.
- Pequinot, H. (1979). *La Lutte Contre la Pauvreté*. Paris: Conseil Economique et Social.
- Stoleru, L. (1977). *Vaincre la Pauvreté dans les Pays Riches*, Paris: Flammarion.
- Wresinski, J. (1987). *Grande Pauvreté et Précarité Economique*.