

Quatrièmes Rencontres Nationales des Epiceries Solidaires, 8 octobre, Espace Rungis

Michel Legros, Sociologue, Professeur à l'Ecole Nationale des Hautes Etudes de Santé Publique (ENHESP).

Nouveaux paysages de lutte contre la pauvreté. L'impact de la crise économique.

Intervention retranscrite.

Je suis heureux d'être avec vous et de voir que vous êtes aussi nombreux.

Je trouve qu'il y a un vrai mouvement qui s'est créé autour de l'aide alimentaire. Cela fait 25 ans qu'on a vu réapparaître de l'aide alimentaire, avec la création des Banques Alimentaires, des Restos du Cœur, le développement, dans beaucoup d'institutions, de distribution alimentaire ; et puis avec des créations particulièrement originales que sont les épiceries solidaires. C'est une résurgence, il faut bien le voir, vous vous inscrivez dans une histoire longue : on a vu de l'aide alimentaire en France dans les années 1850-1870, on a vu de l'aide alimentaire après la Première Guerre Mondiale, dans les années 1930 et puis de nouveau dans les années 1950. Finalement, presque tous les 30 ans, depuis 100-150 ans, il y a une période de résurgence de l'aide alimentaire. Et ces périodes là sont toujours associées à des périodes de pauvreté, de difficulté. Il faudrait aussi se rappeler que, y compris pendant des périodes de croissance, on a vu de l'aide alimentaire : je pense en particulier à ce qui s'est passé dans les années 1960-1975 qui étaient des fortes périodes de croissance mais dans lesquelles on avait une aide alimentaire très précise, très ciblée sur les personnes qui étaient, dans ces périodes là, les plus pauvres c'est à dire les personnes âgées. Vous vous souvenez : les municipalités organisant des colis, des distributions, des repas. Cela n'avait pas qu'une fonction électorale, cela avait aussi une véritable fonction d'aide à des personnes en difficulté.

Il y a donc toujours une association forte, dans les périodes récentes, entre pauvreté et aide alimentaire. Ça n'a pas toujours été historiquement le cas, puisqu'on a eu de l'aide alimentaire dans des périodes plus anciennes qui étaient plutôt des périodes de disette entre deux récoltes : ce qu'on appelait « faire la soudure ».

Je trouve que vous êtes confrontés et que l'aide alimentaire est confrontée à trois enjeux : il y a un premier enjeu qui est effectivement un enjeu de lutte contre la pauvreté : est ce que l'aide alimentaire est un bon outil dans la panoplie assez vaste des dispositifs de réduction de la pauvreté ? On voit bien que des pays différents ont adopté des stratégies différentes : si vous regardez les Etats-Unis, ils ont développé des formes d'aide alimentaire ; sur un modèle social complètement différent du nôtre on a redéveloppé de l'aide alimentaire. Mais en Europe, vous avez des pays qui sont plutôt réticents à l'aide alimentaire : je pense à l'Allemagne et aux pays d'Europe du Nord. Et puis, au contraire, des pays qui ont plutôt développé l'aide alimentaire. Je vous rappelle qu'y compris dans les pratiques de lutte contre la pauvreté en France, si on a insisté dans les dernières années sur l'aide alimentaire, reprenez la loi de lutte contre les exclusions de 1998 : il n'était pas question du tout à l'époque d'aide alimentaire. On y est venu un peu tardivement.

Il y a aussi deux autres enjeux qu'on ne va pas développer mais je les cite pour mémoire : il y a un enjeu important et Marianne Storogenko qui est là porte fortement ce type de réponse du côté du gouvernement, c'est l'enjeu de santé publique. Je viens de l'Ecole Nationale de Santé Publique où l'on s'intéresse beaucoup à ces questions de

rapport entre nutrition, pauvreté et aide alimentaire ; il y a là un véritable enjeu. On sait aussi qu'il y a un enjeu —mais cela Jean-Pierre Poulain en parlera tout à l'heure — qui est celui de la relation entre la nutrition, l'aide alimentaire et puis la pauvreté en tant que façon de vivre, en tant que façon d'être. Là, il me semble qu'il y a un vrai enjeu de socialisation, vous allez en discuter. Je crois que la nourriture c'est aussi un système d'échanges et qu'on peut penser que quand ce système est en difficulté c'est parce que les hommes et les femmes qui les portent sont aussi en difficulté. Nous avons là une série d'enjeux lourds. Je ne reviens pas sur ces deux derniers enjeux, d'autres intervenants les aborderont. Je voudrais simplement pointer quelques aspects de l'enjeu de la lutte contre la pauvreté. Vous retrouverez un certain nombre des informations et des éléments que je vous donne dans le prochain rapport de l'Observatoire National de la Pauvreté qui sortira en fin d'année ou en tout début d'année prochaine.

Le premier point sur lequel je voudrais insister, c'est qu'il faut sûrement balayer un mythe que l'on entend parfois, y compris dans les associations, qui est que l'aide alimentaire serait une réponse très ponctuelle à une situation de détresse voire de famine. Et que cette réponse ponctuelle serait amenée à disparaître rapidement dès que la population serait revenue à meilleure fortune. Je crois que c'est un mythe cette idée que l'on va intervenir et que les choses vont d'un seul coup disparaître. Je crois que **l'histoire économique des relations entre l'alimentation et la pauvreté nous montre qu'il faut s'inscrire dans des cycles longs**. Et on le voit bien : on a redémarré de l'aide alimentaire en France il y a 25 ans, un certain nombre d'entre vous n'étaient sûrement pas nés à ce moment. Nous sommes sur des cycles longs. L'idée qu'il faut apporter quelque chose rapidement et puis que tout ça va s'améliorer, je crois que c'est un peu un mythe et qu'il faut penser s'inscrire dans la durée. Il faut d'autant plus penser s'inscrire dans la durée que, quand on regarde l'évolution de la pauvreté en France (c'est vrai en Europe mais j'insiste sur la France), on est sur un mouvement de fond qui a une certaine stabilité. Le discours qui serait : « la pauvreté augmente de façon phénoménale en France », ce n'est pas vrai, ce n'est pas comme ça que ça se produit. En revanche, **on est dans l'incapacité de réduire une espèce de socle de pauvreté qui est à peu près stable depuis 25 ans**. Quand on regarde quelques chiffres, on voit bien que si on prend un seuil bas, autour de 50% du revenu médian (qui est un seuil qu'on utilisait traditionnellement en France et qui nous amène à 800 euros par mois et par personne) on est autour de 6 à 7 % de la population française qui est en dessous de ce seuil là, et qui l'est depuis 25 ans. Si on prend un seuil un peu plus récent que l'on s'est mis à utiliser à la suite des européens (seuil à 60% du revenu médian qui fait basculer d'une centaine d'euros et arriver autour de 900 euros par mois et par personne), on a 7 millions de personnes, 13% de la population, qui sont en dessous du seuil de pauvreté. Il y a donc une espèce de continuité depuis 25 ans d'un volume de pauvreté qui est important. Cela tient à la fois à la façon dont on mesure cette pauvreté mais aussi on fait qu'il y a une sorte de socle qu'on ne sait pas comment réduire.

Ce socle est composé de populations qui sont assez bien décrites, vous retrouverez des informations sur les rapports de l'Observatoire, mais vous les connaissez parce que c'est votre quotidien : ce sont souvent des familles monoparentales, des familles nombreuses, des personnes âgées. Et, parmi les personnes âgées, il y a deux aspects intéressants auxquels il faut être attentif, deux groupes : ce sont d'abord des gens très âgés, qui étaient au minimum vieillesse, des gens autour de 80 ans. Et puis on voit réapparaître dans les populations pauvres, des populations âgées nouvellement pauvres parce qu'elles sortent de 20 à 25 ans de passage dans des dispositifs de chômage, de

RMI, d'emploi précaire ; et qui, arrivées au moment de la retraite, ont effectivement des retraites très faibles. On voit donc réapparaître une pauvreté de personnes âgées, mais cette fois-ci avec des « jeunes » personnes âgées.

On voit également dans cette population, depuis une vingtaine d'années là encore (mais le phénomène a été bien identifié depuis seulement une dizaine d'années), des gens qui sont à la fois dans une situation de travail et dans des ménages dont les revenus globaux ne leur permettent pas de se situer au dessus de la pauvreté : je parle de travailleurs pauvres.

Quand vous regardez comment cela se répartit, vous avez une espèce de grand « Z » qui est dessiné sur la France : une grande bande Nord qui va de Dunkerque à Nancy ; une pauvreté beaucoup plus rurale qui va, pour faire simple, de Nancy à Bayonne ; et puis tout l'axe méditerranée Sud, de Bayonne à Marseille, avec une autre forme de pauvreté.

La pauvreté est globalement stable. La seule différence dont il faut être bien conscient, en particulier dans la période de crise actuelle que soulignait le vice-président du Conseil Général [Pierre Coilbault, vice-président du Conseil Général du Val de Marne ndlr], c'est que cette pauvreté stable, en réalité quand on la regarde non plus sur les 25 ans mais par petites périodes, on se rend compte qu'elle connaît de vraies inflexions. Et que, pour faire très simple, ces inflexions-là sont complètement liées à l'évolution de la croissance et à l'évolution du PIB en France. Si vous prenez, par exemple, la période 1990-1997, vous êtes en période de croissance faible, vous avez un fort taux de chômage, vous avez davantage de pauvreté, davantage de gens qui arrivent dans les dispositifs sociaux. Si vous prenez la période qui suit 1997-2001, on remonte un peu, croissance plus forte, taux de chômage réduit, moins de pauvreté et moins de personnes dans les minima sociaux. Et ainsi de suite. Et en gros, on a des périodes qui sont de 3-4-5 ans, dans lesquelles on a une petite montée, puis une redescente et, à chaque fois, un impact sur les populations pauvres, sur les situations de demande. Et donc, nous sommes à l'heure actuelle dans cette situation là : 2008-2009, on sortait d'une phase 2004-2008 dans laquelle on était plutôt en croissance, même si ce n'était pas très fort. On a vu une baisse du chômage et une baisse des minima sociaux. A tel point qu'à l'Observatoire, on va sortir le prochain rapport en expliquant que la pauvreté est en baisse, parce qu'on avait des chiffres qui s'arrêtaient à 2007. Les données ont toujours un peu de retard, donc les chiffres de 2007 montraient que la pauvreté était un peu en baisse au moment où, précisément, on est repartis dans l'autre sens.

Nous avons donc, en 2008-2009, une crise qui est triple : on a d'abord une crise financière, dont il semble qu'on soit presque sortis si on regarde en particulier les mouvements de recapitalisation des banques. En même temps, une crise économique liée à de la baisse de productivité, à la raréfaction du crédit, à des phénomènes de relance qui sont plutôt par l'investissement que par la consommation ; et puis enfin on entre dans une crise qui est une crise brutale. Les inflexions, les fois précédentes, avaient été un peu plus lentes, moins accentuées. On se retrouve dans une crise brutale avec une augmentation des taux de chômage : en gros, on retombe sur les taux des années 1990. Alors qu'est ce que l'on peut se dire et en quoi cela a un impact sur vous ? On peut se dire d'abord que nous sommes repartis sur un modèle de crise sociale dont l'évolution va vraisemblablement se faire sur 3-5 ans à peu près. On est à peu près sur ces modèles là sur les périodes anciennes. Cela veut dire que **l'investissement dans le social** que l'on fait maintenant, que vous allez faire maintenant, **il faut se préparer à le gérer dans la durée**, vraisemblablement autour de 4 ou 5 ans avant que l'on ne reparte dans l'autre sens. Ce que nous savons aussi, ce que l'observation, les statistiques nous

indiquent, et ce que l'on suit à l'Observatoire nous indique également, c'est que **dans cette période de crise particulière, on a un lien beaucoup plus fort que dans les crises précédentes entre chômage et de pauvreté.** En gros, si on prend l'écart entre 2003 et 2010 : on était, en 2003, à 2,3 millions de chômeurs. En 2010, on estime qu'on va être autour de 3 millions. ça fait 700 000 personnes au chômage en plus. On a fait travailler les statisticiens pour essayer de réfléchir à l'impact que cela pouvait avoir : l'OFCE, en particulier, nous dit que ces 700 000 chômeurs de plus, cela devrait faire autour de 450 000 – 500 000 personnes pauvres en plus au seuil de 60% [du revenu médian, seuil européen de pauvreté ndlr] et quelques 120 000 bénéficiaires du RMI. Les estimations qu'on a de l'impact sur la pauvreté de cette crise là par rapport aux anciennes crises sont plus fortes que ce que l'on avait jusqu'alors. Le RSA, de ce point de vue là, pourrait être intéressant, au moins la partie du RSA chapeau qui bénéficie à ceux qui travaillent, les ménages qui sont plus proches du seuil de pauvreté. Mais ce qui nous frappe beaucoup, c'est que, même quand on sent des points de croissance ou des éléments de croissance redémarrer, on a une croissance dont on se dit qu'elle va être finalement peu riche en emplois ; et, en fait, un **chômage qui est beaucoup plus lourd de pauvreté que ce que l'on avait imaginé jusqu'alors.**

Alors une fois qu'on a dit cela, il faut aussi regarder ce qui se passe : quand la crise a commencé, quand Guillaume Bapst [directeur de l'ANDES, ndlr] m'a dit qu'il serait peut-être intéressant de parler de cela lors de nos prochaines Rencontres, beaucoup s'attendaient à une espèce de ruée sur le social et se disaient : le secteur social va prendre de plein fouet cette crise là, et va la prendre très rapidement. Et je dirais que, sauf en ce qui concerne l'aide alimentaire, ce n'est pas tout à fait ce qui est en train de se passer. Quand on regarde les réponses sociales et économiques à la situation de crise en termes de politique, on voit que le RSA n'augmente pas très rapidement. Martin Hirsch nous dira qu'il faut que le temps fasse son œuvre, que les gens rentrent dans le dispositif, ce qui n'est pas une idée complètement fausse. Mais on s'étonne un peu de ne pas voir une demande beaucoup plus forte se produire. De la même manière, un dispositif qui pouvait être intéressant en matière de logement des populations pauvres comme le DALO, le droit au logement opposable, aurait dû partir beaucoup plus vite. On se dit qu'il y a là des dispositifs un peu sous-utilisés. On sait que cela tient à plusieurs choses. Cela tient en particulier au fait qu'il y a eu la mise en œuvre de ce qu'on appelle des « amortisseurs », en particulier une réforme des conditions d'indemnisation du chômage. Il y a un certain nombre de choses qui amortissent les effets de la crise sur la pauvreté.

Mais, si l'on va jusqu'au bout, cela veut dire qu'en revanche, **on a une crise qui va, là aussi, durer beaucoup plus longtemps sur le plan social.** Elle est sans doute plus faible que ce qu'on avait imaginé mais du coup elle risque d'être plus longue. Et on le voit bien : il y a eu une première vague de chômage forte au printemps, il y a eu une seconde vague à l'automne. Et tous les gens qui regardent ces questions-là du côté de l'emploi nous disent qu'il faut s'attendre à une autre vague autour du printemps prochain. Donc nous avons, là encore, l'hypothèse d'une durée relativement longue de la crise du côté social, plus longue que sur le plan financier, beaucoup plus longue que sur le plan économique. Et ce n'est pas une hypothèse d'école, c'est une hypothèse à laquelle, je pense, il faut se préparer. Cela complique les choses pour les gens qui sont à faible niveau de revenu parce que cette crise brutale apparaît dans une période où on avait assisté, dans les 2-3 ans au préalable, à une série de tensions. Et, en particulier, des tensions sur les modes de consommation : je pense, en particulier, au renchérissement

des fluides, l'essence, le gaz, l'électricité ; je pense aux dépenses de logement, plus fortes, qui ont été liées aux tensions mal régulées sur le marché du logement. Je pense aux dépenses de santé. Du coup, cela implique pour les personnes en difficulté des budgets qui sont plus contraints et des arbitrages au quotidien qui sont difficiles à rendre parce que l'accès au crédit devient moins facile, parce qu'on a, par exemple, une augmentation moins forte, à laquelle on se s'attendait pas, des impayés de loyer. Pourquoi ? Parce que les bailleurs ont durci tout un ensemble de conditions et ont fait en sorte qu'il y ait moins d'impayés. Mais quand il y a moins d'impayés de loyer, c'est sûrement très bien pour les bailleurs, mais cela veut dire que les gens ont des marges d'arbitrage de plus en plus restreintes. Et sur quoi arbitrer ? On arbitre sur ce qu'on peut, c'est à dire les loisirs, l'habillement et l'alimentaire. Et du coup **l'alimentaire arrive, dans cette période de crise plus fortement, comme une variable d'ajustement.** Et comme il faut bien manger, ne vous étonnez pas de la demande forte qui vous est adressée.

Une enquête toute récente qui émane des CCAS (Centres Communaux d'Action Sociale) décrivait bien l'évolution assez globale de la demande d'aide alimentaire et de secours financier formulée par des demandeurs d'emploi, des bénéficiaires de minima sociaux, des retraités et des jeunes. Des gens pour qui les éléments déclencheurs ont été des conditions d'emploi (chômage, emploi précaire) ou l'accroissement du surendettement.

Du coup, à l'Observatoire, nous nous sommes dit qu'il fallait être attentif à la fois au suivi des formes de pauvreté monétaire et d'un certain nombre d'indicateurs classiques qu'on suit depuis longtemps. On s'est dit aussi qu'il était important de regarder de façon un peu plus fine des indicateurs d'alerte pour savoir ce qui se passe. Nous avons donc lancé toute une série de travaux et nous avons été frappés par deux ou trois choses qui peuvent avoir un rapport avec ce que vous faites. La première chose qui nous frappe, c'est de voir le retour actuellement, dans les dispositifs sociaux, de personnes qui sont en situation d'échec. C'est à dire de gens qui avaient été au chômage, qui, dans la période d'augmentation de croissance des années antérieures, avaient pu retrouver un emploi, éventuellement un emploi précaire et qui se retrouvent licenciés, au chômage. De la même manière, on est frappés de voir dans les dossiers de surendettement que, dans la période récente, plus d'un tiers de gens qui reviennent dans la commission de surendettement sont des échecs des plans d'apurement précédents. Comme si on avait essayé de s'en sortir, d'utiliser des dispositifs pour revenir dans la vie commune, dans le droit commun, et puis ça ne marche pas et on se retrouve confrontés à ces situations de difficulté. Ce sont des gens qui sont sur la ligne de crête.

Il y a un autre phénomène auquel on est assez sensibles à l'Observatoire, qui est celui de l'effondrement de l'accès à la propriété. Vous allez me dire que cela ne nous concerne pas directement. Oui et non. Quand on regarde ce qui s'est passé en 2008, on avait un blocage du marché et, pour caricaturer, on pourrait à dire qu'à ce moment là, c'étaient les riches qui ne changeaient pas de logement. En 2009, ce qui est en train de se bloquer c'est de la primo accession, c'est à dire des gens qui pesaient pouvoir basculer sur de l'accession, qui avaient obtenu des prêts et puis qui, parce que le chômage est arrivé, à cause de la précarité, ne peuvent pas continuer à assurer cela et reviennent à la case antérieure. Donc **on est très frappés, dans la période actuelle, par ces mouvements qui font que l'on revient à la case départ**, et la case départ ce n'est pas la bonne case.

Il y a un deuxième phénomène qui nous frappe aussi à l'Observatoire, c'est ce que j'appellerais « **la tentation du repli** ». Vous connaissez cela : la boîte aux lettres qu'on n'ouvre plus, le téléphone auquel on ne répond pas, ces démarches qu'on ne fait pas etc.

On pourrait dire que ce sont des signes de dépression clinique, des signes individuels de gens qui ne vont pas bien. Mais on a l'impression que ce n'est pas un phénomène individuel, que derrière cela, il y a un vrai phénomène collectif, comme si on était dans une société dans laquelle les gens les plus en difficulté, les plus pauvres se mettaient à faire la tortue, se mettaient à ne pas sortir ; dont certains vont plus loin en disant que ces aides là ne servent pas à grand chose, qu'il n'y a pas beaucoup d'issue. Et peut être (c'est une hypothèse seulement, mais je vous la livre) que cela explique la faible montée du RSA, le faible investissement dans la loi DALO ; que cela explique que les gens diffèrent les soins dont ils pourraient bénéficier. On retrouve là une montée de ce qu'on a étudié précédemment et que l'on connaît bien : ce sont tous les comportements de « non recours ». Cela étant d'autant plus difficile que ça arrive dans un contexte qui est durci par une série d'exigences. Finalement le discours qu'on tient : « pas d'assistance mais du travail ». Mais du travail, quand il y a une période de chômage, comment fait-on ? Nous sommes passés de politiques qui étaient des politiques d'insertion, et je pense que vous maintenez ces choses-là, à des politiques qu'on appelle des politiques d'activation, un mouvement d'ensemble qui est assez fortement européen. Mais qu'est ce que cela veut dire ? Ca veut dire qu'on met une pression plus forte sur les gens. Et je pense que cette pression que l'on met, même si elle peut permettre à un certain nombre de retrouver de l'emploi, de se réengager, elle est difficile pour un certain nombre de gens.

Ce qui veut dire, et ce sera ma conclusion, qu'il me paraît important, dans vos réflexions par rapport à ces évolutions, de **maintenir des espaces ouverts**. Je suis frappé de voir comment les politiques d'activation, en particulier dans le champ de l'emploi, sont des politiques qui, sur le plan social, accompagnent beaucoup moins les gens. On met l'accent sur la formation, on met l'accent sur le retour à l'emploi, on met moins l'accent sur la santé, on met moins l'accent sur la socialisation. Et de ce fait là, on a sûrement des politiques qui sont moins accompagnatrices pour les personnes.

J'entendais dans votre film que vous insistiez, vous avez raison, sur le fait qu'il faut que les gens paient parce qu'il y va de leur dignité. Bien sûr qu'il y va de leur dignité. Mais méfiez-vous dans vos réflexions : **la tendance, à l'heure actuelle, est de durcir les contreparties** et de dire : « on vous donne quelque chose mais en échange il faut que... » On voit que pour un certain nombre de gens, ce durcissement des contreparties est difficile.

Il faut sans doute aussi, si cette idée d'une tentation du repli était vraiment forte parmi les populations pauvres, **développer des formes d'interventions qui « aillent vers »**. Ne pas forcément rester dans le lieu où l'on est, parce que peut être qu'un certain nombre de gens ne feront pas l'effort ou n'auront pas l'envie de venir jusqu'à vous. Et qu'à partir de là, il faut sûrement inventer des formes de passerelles, de passages qui permettent à des gens qui n'ont pas envie de sortir de chez eux de venir.

Et puis ne vous étonnez pas de voir apparaître des publics pour qui l'idée de demander de l'aide alimentaire renforce une espèce de sentiment de honte, quelque chose qui est complètement en dehors de leurs pratiques anciennes parce que, jusqu'alors, ils avaient l'impression d'être passés dans une autre case. Et que le retour à la case départ rend difficile cet accès à la demande. Ne vous étonnez pas de voir ces publics apparaître, il faut s'y préparer, ce ne sont pas tout à fait les mêmes publics. Et cela veut dire aussi **qu'il ne faut pas penser ces actions d'aide alimentaire comme des actions courtes, il faut les penser dans la durée, il faut les penser dans la professionnalisation**. Mais vous avez des journées pour ça, vous avez des associations pour ça et il me semble que vous êtes bien partis là-dedans.

Merci de votre attention.