

# Axelle Brodriez-Dolino : « La crise empêche les gens de sortir de la pauvreté et fait plonger ceux qui étaient sur une pente descendante »

 alternatives-economiques.fr/axelle-brodriez-dolino-crise-empêche-gens-de-sortir-de-pauvrete/00099051  
Alternatives économiques, 15 mai 2021



Distribution par l'association COP1 de colis alimentaires pour les étudiants précaires, Paris, 4 décembre 2020. © Teresa SUAREZ/REA

?

Entretien  
15/05/2021



Axelle Brodriez-Dolino Historienne (CNRS-LARHRA)

Mercredi 12 mai, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a remis au Premier ministre le rapport « La pauvreté démultipliée » qui lui avait été commandé en janvier 2021. L'objectif ? Apporter une analyse qualitative de la pauvreté et des conséquences sociales de la crise du Covid. Hausse du chômage, du nombre de bénéficiaires des minima sociaux, augmentation des

aides alimentaires... Les confinements et autres mesures prises par le gouvernement dans un contexte sanitaire plus que critique ont eu de lourdes conséquences économiques puis sociales, fragilisant les plus précaires et entraînant dans la pauvreté un certain nombre de nouveaux publics. Axelle Dolino-Brodiez, historienne et membre du CNLE, a contribué au rapport en interrogeant les associations et en livrant leur perception de la crise.

### **Quels constats faites-vous au CNLE sur les conséquences sociales de la crise du covid ?**

Le rapport montre d'une part l'ampleur de la déflagration. Sur le plan quantitatif, tout d'abord : nous avons perdu trois points de PIB par rapport à l'avant-crise, 285 000 emplois ont été détruits durant l'année 2020, le chômage a augmenté pour atteindre 9,1% au troisième trimestre.

Les chiffres du RSA ont, eux, atteint leur acmé en septembre 2020 avec une augmentation de 8,7% par rapport à septembre 2019. Enfin, le recours aux aides alimentaires a explosé, passant de 5,5 millions de bénéficiaires en septembre 2019 à 8 millions un an plus tard. Ce sont des proportions gigantesques ! La décrue s'est depuis amorcée progressivement mais les chiffres restent très élevés.

Il reste cependant difficile de parler d'une hausse de la pauvreté en tant que telle. D'une part, parce qu'il est encore trop tôt pour commenter les chiffres de 2020, le calcul de la pauvreté se faisant en année n+2. D'autre part, le seuil de pauvreté étant une construction statistique rapportée à 60% du niveau de vie médian, si le niveau de vie médian baisse – ce qui risque d'arriver en 2021 - le seuil de pauvreté va lui-aussi mécaniquement baisser et le nombre de personnes concernées sera minimisé : alors que leur revenu n'aura pas augmenté, certains vont repasser au-dessus du seuil de pauvreté.

Cependant, trois mécanismes se conjuguent. Tout d'abord, la crise empêche les gens de sortir de la pauvreté (alors qu'en temps ordinaires environ un tiers des personnes en situation de pauvreté une année en sont sorties l'année suivante) en raison de la forte contraction de l'emploi. Deuxièmement, les personnes qui allaient, eux, y rentrer parce qu'ils étaient déjà sur une pente descendante sont tombés dedans. Et enfin, de nouveaux publics inattendus dus spécifiquement à la crise sont apparus, représentant entre 12 et 15% des bénéficiaires des distributions alimentaires, d'après les associations.

La pauvreté s'accroît, se démultiplie. Elle est fondamentalement pluridimensionnelle : les questions de logement, de santé et d'éducation sont particulièrement présentes dans ce rapport parce qu'elles sont à la fois des causes et des conséquences de la pauvreté.

### **En quoi cette crise est-elle historiquement inédite sur le plan de la pauvreté et de l'exclusion sociale ?**

Historiquement, elle est d'abord inédite par sa dimension sanitaire, contrairement aux autres crises auxquelles on se réfère, celles de 2008, des années 70-80, des années 30 et même celle des années 1870-1890.

Elle est également très spécifique par sa brutalité et sa chronologie. Le premier confinement de mars et avril 2020 a été une onde de choc majeure, mais il n'a rien à voir avec l'été, qui lui-même diffère du deuxième confinement, et ainsi de suite. Nous avons une temporalité extrêmement resserrée et deux confinements qui sont quelque chose de complètement exceptionnels. Jamais, dans l'histoire, la moitié de l'humanité ne s'était retrouvée confinée simultanément. Or, c'est bien cet événement qui a provoqué le gros de la crise économique et sociale.

Cette crise est aussi spécifique de par ses nouveaux publics. Grâce aux mesures prises pour protéger l'emploi avec notamment la mise en place du chômage partiel, les salariés sont restés relativement bien couverts. Mais si, d'une part, de manière assez classique, la crise a touché fortement les personnes en emploi précaire, qui sont les premiers licenciés, elle a contracté l'activité économique dans des secteurs particuliers tels que l'aéronautique, la culture, la restauration. Elle a également affecté les commerçants, les artisans, les auto-entrepreneurs.

« La crise a fait prendre conscience de l'ampleur de l'économie informelle, dont vivent 2,5 millions de personnes »

Nous prenons aussi conscience de l'ampleur prise en France par l'économie informelle. C'est un secteur très polymorphe mais aussi très étendu : garde d'enfant, service à la personne, petits emplois au noir, etc. Le confinement a fortement affecté cette économie-là dont vivent 2,5 millions de personnes. Certains ont été plongés dans des situations catastrophiques en perdant ce qui les maintenait à flot.

### **Les mesures prises par le gouvernement pour éviter les effets des différents confinements ont été nombreuses. Cependant, n'ont-elles pas oublié les personnes déjà dans une situation précaire ?**

Ce n'est qu'à moitié vrai. Les personnes en emploi précaire sont une minorité servant de variable d'ajustement à l'économie, et elles ont été très peu protégées lors cette crise. Du jour au lendemain, toute une série de gens ont perdu leur emploi : des CDD en contrats courts, des intérimaires, des saisonniers, des intermittents du spectacle, des individus en période d'essai, en stage, etc. Des mesures compensatoires ont certes été prises, mais elles ont été extrêmement tardives et finalement très minces, avec par exemple le filet de sécurité de 900 euros par mois et des primes de 150 euros versées.

Alors que, paradoxalement, le gouvernement encourage ou, du moins, ne décourage pas les emplois précaires, et alors même que la réforme en cours de l'assurance-chômage est très défavorable à ces travailleurs-là, il n'y a pas non plus eu de prise en considération de la réalité de l'ampleur de l'emploi précaire et des mesures pour y répondre.

### **L'Etat n'a-t-il pas tendance à déléguer l'aide aux plus fragiles aux associations ?**

Pour cette crise, on ne peut pas dire que l'Etat se défasse de tout sur les associations : il y a quand même un filet de minima sociaux qui n'a pas été remis en cause, des versements de quelques dizaines de millions d'euros aux associations pour les

distributions alimentaires, et le nombre de places en hébergement a été augmenté et stabilisé pendant un certain temps.

Nous sommes dans un système de délégation aux associations du maximum des urgences sociales de terrain. Mais les moyens ont été en partie insuffisants et n'ont pas couvert tous les frais qui ont été engagés, par exemple pour les distributions alimentaires. Par ailleurs, il y a eu des couacs dans un certain nombre de collectivités en termes de coordination des services publics, entraînant un manque de moyens et une certaine désorganisation.

Finalement, ce sont les associations qui ont été les premières sur le terrain, les plus réactives. Heureusement, il y a eu beaucoup de dons en 2020, avec une réelle générosité du public et des solidarités bénévoles nouvelles qui se sont manifestées.

### **Et sur le plus long terme ?**

Depuis les années 80 et l'émergence des plans pauvreté-précarité, la création des Banques alimentaires, des Restaurants du cœur, la médiatisation des sans-abris et des nouveaux pauvres, l'idée s'est diffusée que l'Etat se défaisse sur les associations. Je suis très partagée sur cette hypothèse.

Car l'Etat prend malgré tout sa part : poussé par les associations, il fait bouger les lignes en faisant voter des lois telles que la création du RMI, la loi de lutte contre l'exclusion, le droit au logement opposable, la CMU. Par ailleurs, le gouvernement finance aussi les structures publiques (les Centres Communaux d'Action Sociale ou CCAS, les maisons départementales de solidarité...). Enfin, les associations sont volontaires pour aider les plus démunis parce qu'elles sont sur le terrain, elles sont souples, réactives, empathiques et extrêmement inventives. Et elles trouvent un public prêt à donner ou à faire du bénévolat.

« Le fait que les associations en fassent tant peut être aussi lu comme un signe de vitalité de la démocratie participative »

En France, nous avons forgé une économie mixte d'aide sociale, appuyée sur la complémentarité entre les associations et les pouvoirs publics. Pour certaines tâches, l'Etat donne mandat aux associations, délègue et leur verse de l'argent. C'est pourquoi le fait que les associations en fassent tant peut être aussi lu comme un signe de vitalité de la démocratie participative au moment où la démocratie électorale n'est pas en grande forme.

Cependant, parfois, l'Etat verse ces subventions peu, mal et en retard et certaines ont, sur la longue durée, tendance à décliner et à se transformer en convention assez stricte : il faut rentrer les clous pour les appels d'offres, ce qui laisse moins de place à l'innovation.

**Les associations ont été en première ligne pendant cette crise mais paradoxalement ont sans doute eu moins de moyens d'action. Se sont-elles senties démunies ?**

C'est en effet une autre grande spécificité de cette crise. Les seniors constituent leur vivier majoritaire de bénévoles et du jour au lendemain, ils se sont tous retrouvés confinés. Dans un premier temps, les associations ont été extrêmement désorganisées : les salariés ne pouvaient plus accéder au terrain, ont dû passer en distanciel et ne pouvaient plus recevoir dans leur permanence.

Petit à petit, elles se sont restructurées en effectuant un certain nombre de tâches en distanciel, comme le Secours catholique, qui a beaucoup poussé ses bénévoles à prendre des nouvelles des gens par téléphone ou par visio. Elles ont également trouvé de nouveaux bénévoles : au moment même où les seniors étaient complètement confinés, les jeunes, touchés par la contraction de l'emploi et la fermeture des universités, étaient prêts à aider.

**Les jeunes ont particulièrement souffert pendant cette pandémie mondiale. Ils sont généralement les premiers à être affectés sur le plan économique lors des crises mais les effets semblent être allés au-delà (souffrance psychologique, faim, etc.). A quel point le covid a-t-il été dévastateur pour eux ?**

Effectivement, comme dans toutes les crises économiques, les jeunes, car ils occupent de nombreux emplois précaires, sont les premiers affectés. Dans la crise des années 70-80, le chômage des jeunes avait augmenté dès la fin des années 60. Dès que l'économie a commencé à ralentir, ils ont été la première variable d'ajustement. La brutalité de la crise est cependant inédite : les deux mois du premier confinement ont mis à plat toute l'économie de la jeunesse.

La crise a ainsi fortement creusé les inégalités intergénérationnelles, entre les plus âgés, les seniors et salariés qui avaient des retraites et revenus assurés et la génération des jeunes, étudiants ou jeunes travaillant en emploi précaire ou informel. Mais elle a aussi fortement creusé les inégalités intra-générationnelles, entre les étudiants qui avaient de bonnes conditions de vie, ceux qui étaient dans les filières d'excellence (les universités ont été fermées durablement mais pas les classes préparatoires), les jeunes issus de milieu aisé avec une chambre, voire une résidence secondaire, un ordinateur, et les étudiants pauvres qui eux dépendaient d'un emploi, étaient confinés dans une chambre minuscule, qui n'avaient plus rien à manger, plus de ressources de leurs parents et pas d'équipement informatique. Ce sont ces derniers que l'on retrouve dans les files d'attente des aides alimentaires.

Le rapport montre par ailleurs que face aux difficultés de scolarisation, ceux qui ont le bagage culturel préexistant vont mieux s'en sortir que ceux qui étaient entièrement dépendants des cours en ligne et qui ont davantage décroché. Si tous les jeunes ont été touchés par l'arrêt des sociabilités, ceux qui étaient en bas de l'échelle sociale, parce qu'ils avaient des emplois précaires et informels, ont été très touchés économiquement mais aussi dans leur parcours scolaire, et ont davantage souffert sur le plan de la santé mentale (stress, anxiété voire même dépression sévère, tentatives de suicides).

**De nombreuses associations demandent la mise en place d'un RSA pour les moins de 25 ans. Pour quelle raison cette mesure a-t-elle tant de difficultés à voir le jour ?**

Quand le RMI a été créé en 1988, les pouvoirs politiques étaient partis du principe qu'il ne devait pas être accessible aux moins de 25 ans pour deux grandes raisons. La première, à l'époque des emplois aidés, était que l'on ne pouvait pas laisser les jeunes s'installer dans minimum social qui allait les maintenir dans l'assistance. L'insertion devait être la solution, ce qui, en un sens, pouvait s'entendre.

Une deuxième raison beaucoup moins avouable mais tout aussi réelle, reposait sur le principe de subsidiarité sur lequel les politiques sociales en France étaient fondées : il consistait à dire que si votre famille avait les moyens de vous assumer, c'était à elle de le faire et non pas à l'Etat. C'est la logique qui a prévalu, sur laquelle on a campé et sur laquelle on continue de camper. Pourtant, la subsidiarité est profondément inégalitaire, lorsque certains parents ont les moyens de donner à leurs enfants un logement, de vrais subsides mensuels pour qu'ils soient autonomes, et d'autres parents ne les ont pas. Cela condamne ces jeunes à devoir travailler pendant leurs études ou les abandonner prématurément.

Par ailleurs, si l'on pouvait croire à la pertinence des politiques d'insertion en 1988, c'est beaucoup plus difficile aujourd'hui. Comme l'a dit le sociologue Robert Castel, elles ne sont plus un sas mais un cul de sac. Ces politiques d'insertion n'ont de sens que s'il y a l'emploi au bout de la chaîne. Or, aujourd'hui, il y a beaucoup plus de demandeurs d'emploi que d'emplois ! Et les jeunes sont les premières victimes de ce déséquilibre. Les deux raisons qui ont donc prévalu à leur éviction des minima sociaux ne tiennent plus quarante ans plus tard.

De nombreuses voix – dont celles des associations – s'élèvent aujourd'hui pour demander alors un RSA pour les moins de 25 ans. Tout simplement parce que quand un jeune est absorbé par sa survie au quotidien, il est impossible pour lui de se projeter dans l'avenir. Il faut un minimum de moyens assurés.

« Cette crise a mis en évidence de manière paroxystique le fait que les jeunes sont dépendants des emplois précaires et des solidarités familiales, ce qui crée injustice et inégalités »

Cette crise a mis en évidence de manière paroxystique quelque chose qui était une réalité depuis plusieurs décennies : les jeunes sont dépendants des emplois précaires et des solidarités familiales, ce qui crée injustice et inégalités. Pour l'instant, le gouvernement refuse les minima sociaux pour les jeunes et annonce l'universalité de la garantie jeune. Mais cela ne sert à rien de vouloir insérer les jeunes s'il n'y a pas la garantie d'emploi qui correspond derrière. C'est pour cette raison que des collectivités comme le Rhône aujourd'hui ont décidé d'expérimenter un RSA pour les jeunes.

**Dans le rapport, vous expliquez qu'un certain nombre de sans domicile ont poussé, pour la première fois depuis longtemps, la porte des centres d'hébergement. Est-il possible d'en tirer des enseignements pour parvenir à garder un lien avec ces sans-abri ?**

C'était un phénomène très conjoncturel dû à l'urgence de la situation parce qu'il fallait se confiner, qu'il y avait un besoin d'accès à l'hygiène. Mais ces personnes ont accepté cette aide parce qu'il était proposé autre chose que l'hébergement collectif : pour la première fois, des hommes isolés ont pu accéder à des hôtels sociaux normalement réservés aux familles.

Cela interroge profondément la façon dont on répond au problème du sans-abrisme : l'hébergement collectif n'est pas une solution fondamentalement plébiscitée par les gens. Ils y recourent par défaut mais pour eux, c'est contraignant, parfois très dur à supporter voire humiliant. La vraie solution, c'est l'accès au logement. Les expérimentations autour du « housing first » aux Etats-Unis ont très bien fonctionné. Aujourd'hui, on manque certes de logement dédié, mais on refuse surtout d'en créer : le parc d'hébergement est sous-dimensionné de peur de créer un « appel d'air » en faveur de l'immigration.

C'est un calcul politique délibéré mais pas nécessairement pertinent : dès qu'on augmente le parc, ce dernier est certes rapidement occupé mais les migrants ne viennent pas en France pour avoir un hébergement dans une structure collective ! Ils viennent pour trouver un travail et s'insérer.

**Vous avez récemment publié une tribune dans Libération dans laquelle vous protestez contre la suppression du siège au Conseil économique, social et environnemental (CESE). Est-ce un signe pour vous que la pauvreté passe au second plan pour le gouvernement actuel ?**

La réforme du Cese engagée cette année a un objectif louable : privilégier les collectifs ou les fédérations plutôt que les organisations singulières. C'est une logique recevable et c'est pour cette raison qu'ATD Quart Monde perd son siège au profit d'Alerte, qui est une coordination d'associations. J'ai écrit cependant cette tribune pour deux raisons.

« Autant de sièges au Cese pour les chasseurs que pour les associations de solidarité, cela pose un vrai problème de démocratie ! »

D'une part, le nombre de représentants d'associations est quand même scandaleusement faible au CESE. Autant de sièges pour les chasseurs que pour les associations de solidarité alors que ces dernières représentent 14,5% de la population, cela pose un vrai problème de démocratie ! D'autre part, ATD Quart Monde est la seule association qui avait dès les années 1970 demandé un siège. C'est aussi celle qui a contribué plus que toutes les autres à faire changer la loi : elle a poussé toutes les grandes lois d'aide sociale en France, depuis le RMI et même avant. Elle a acquis une grande capacité de plaidoyer, de connaissance, de relation avec les publics en difficulté. Elle a une façon unique de travailler son plaidoyer avec les pouvoirs publics et faire sortir cette association est vraiment dommage. Rajoutez un siège !

**Pour une telle mission, quels ont été vos réflexes d'historiennes ?**

Spécialiste des associations de solidarité, je savais que ces dernières étaient sur le terrain depuis le début et qu'il fallait collecter le matériau qu'elles avaient constitué. Faire un bilan sur les conséquences sociales de la crise sans intégrer les associations, c'était

se priver d'une donnée fondamentale. D'autre part, j'ai essayé de constituer une chronologie des faits, de faire attention au processus. Chaque mois, chaque étape a eu des effets spécifiques sur la pauvreté et s'inscrit dans des contextes différents. Il était intéressant d'essayer de donner un peu de dynamique à cette temporalité très courte, de montrer l'impact spécifique du premier confinement qui est vraiment le grand moteur de la déflagration sociale.

### **L'histoire contemporaine de la pauvreté se confond-elle avec la sociologie de la pauvreté ?**

Sociologues et historiens ne travaillent pas de la même façon. Fondamentalement, l'historien a besoin de sources écrites, il confronte les sources, pour voir comment elles se complètent pour constituer quelque chose d'un peu objectif et complet. C'est un puzzle : nous récupérons des pièces et nous essayons de reconstituer l'ensemble. Le sociologue travaille beaucoup plus à partir de l'observation de terrain et des entretiens. Ce sont aussi des questionnements différents : l'historien va être plus attentif aux faits, à la chronologie, au processus, le sociologue davantage aux personnes. Même s'il y existe des disciplines comme la socio-histoire où des sociologues font quasiment de l'histoire comme peut le faire un historien et, inversement, un historien peut aller dans le très contemporain comme je peux le faire aujourd'hui.

### **Vous êtes membre du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) et avez un statut particulier : vous n'êtes ni haut-fonctionnaire, ni sociologue. Pour quelle raison avez-vous intégré cette instance ?**

Pour un historien, le CNLE est vraiment un lieu extraordinaire où vous pouvez effectuer un travail pluridisciplinaire et collaborer, sur le sujet de la pauvreté, avec des sociologues, avec des économistes, des juristes, des géographes, des philosophes, des politistes. Nous sommes directement au contact d'autres grandes têtes de réseaux associatifs telles que la fondation Abbé Pierre, le Secours catholique ou encore ATD Quart Monde et de grands représentants d'établissements publics (la DGCS, l'INSEE, France Stratégie, etc.). Tout ce qui se fait d'intéressant sur la pauvreté se trouve réuni dans un même lieu.

C'est un travail extrêmement riche d'une part, et d'autre part, pour l'historien, il est assez extraordinaire d'être en prise avec l'histoire en train de se faire. Lorsqu'on est dans ce type d'instance, on voit les législations évoluer au jour le jour, des rapports publics en train de s'élaborer et on y contribue. Cela permet de donner à ces rapports une profondeur historique en faisant le pari que cet éclairage peut apporter quelque chose à la perception d'un problème public et donc à la façon dont on pourra le résoudre.

Propos recueillis par Eva Mignot

[0 Commentaire](#)

**Soutenez-nous**

---

Alternatives Economiques est une coopérative 100% indépendante qui appartient à ses salariés et qui ne vit que grâce à ses lecteurs. Nous avons besoin de vous pour faire vivre ce projet.

[Abonnez-vous](#) [Faire un don](#)