

Le mot de l'Observatoire

La crise financière et économique qui sévit actuellement en Europe, et ses derniers rebondissements en Grèce et en Europe du sud, pose d'évidence la question des indicateurs permettant de diagnostiquer dans les meilleurs délais son impact sur la situation des populations les plus pauvres.

La présente *Lettre de l'Observatoire*, sans prétendre proposer des solutions toutes faites dans ce domaine, présente les résultats d'un travail expérimental réalisé par le CRÉDOC en 2009. L'étude porte sur la mise en place d'indicateurs d'alerte sur les phénomènes émergents en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. À partir de ce premier travail, un panel d'acteurs sera interrogé périodiquement par la DREES. Un premier questionnaire devrait être administré fin 2010.

Le rapport complet du CRÉDOC est disponible sur le site de l'Observatoire (rubrique «études»).

Les phénomènes émergents en matière de pauvreté et d'exclusion sociale

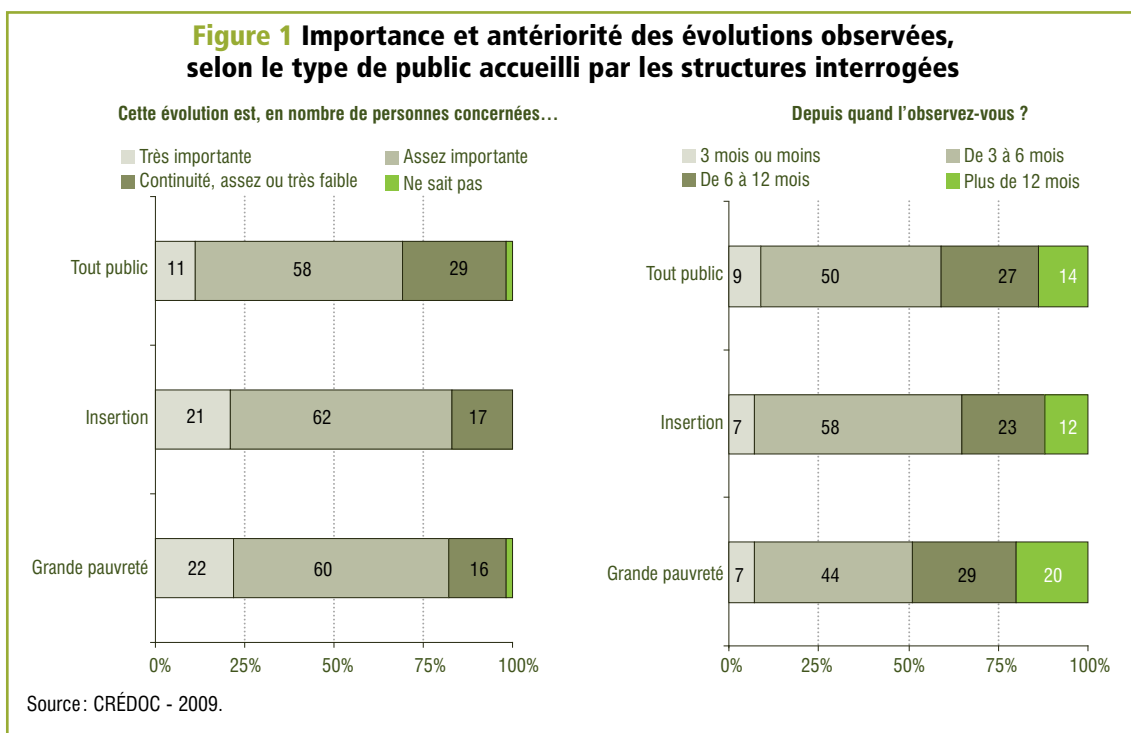
Christine Olm
(CRÉDOC)

DANS le cadre de la mise en place d'un système d'observation pérenne sur les phénomènes émergents en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, l'ONPES a commandité une étude ayant pour objectif de saisir certaines dimensions de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui peuvent échapper aux enquêtes statistiques et aux sources administratives. Il s'agit ainsi de repérer suffisamment tôt d'éventuelles évolutions et de permettre une meilleure réactivité de l'action publique. Au printemps 2009, au moment où la crise financière était largement diffusée dans la sphère économique, 1 000 intervenants en contact direct avec des personnes pauvres ou en risque de pauvreté ou d'exclusion ont été interrogés en face-à-face (encadré 1).

Deux constats importants sont apparus : le premier porte sur la nature des phénomènes observés. Les personnes interrogées ont, en effet, rencontré des difficultés à mettre au jour des faits réellement nouveaux et/ou émergents. La plupart d'entre elles ont plutôt décrit des publics ou des difficultés déjà repérés, au sujet desquels elles expriment des inquiétudes face à une augmentation quantitative, une aggravation des situations, une perte d'espoir quant aux possibilités de trouver des solutions. Le second relève de la posture des acteurs face aux situations de détresse auxquelles ils doivent faire face : certains publics sont très fréquemment mentionnés, ce qui traduit une inquiétude croissante des acteurs envers ces situations. Il s'agit de jeunes, de retraités en situation précaire et d'actifs disposant de faibles ressources. Transversalement, l'enquête converge vers la mise en évidence d'une fragilisation croissante des publics accueillis : aggravation des situations d'isolement et des pertes de solidarité familiale ou sociale, difficultés croissantes rencontrées par des publics confrontés à la crise économique.

Des difficultés à repérer des phénomènes récents ou peu fréquents

Interrogés sur des phénomènes émergents, relatifs à des évolutions même faibles ou très récentes, les deux tiers des structures de lutte contre la grande pauvreté ou celles œuvrant dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle, ainsi que la moitié de celles qui accueillent tous les types de public, déclarent avoir vu apparaître de nouveaux publics (figure 1). Ces évolutions ne semblent pas toujours correspondre à des phénomènes récents : plus du tiers des personnes font remonter ces phénomènes à plus de six mois. Les quatre cinquièmes estiment qu'ils concernent un nombre de personnes important, voire très important.



Les publics concernés par les phénomènes émergents

Cinq catégories de publics ont été repérées par les acteurs (figure 2) :

- Les personnes disposant de ressources financières insuffisantes. Cette catégorie représente 23 % des réponses des acteurs. Il s'agit le plus souvent de personnes en emploi, les « travailleurs pauvres », ou de retraités dont les revenus ne suffisent plus à couvrir les charges. Les personnes âgées de plus de 60 ans sont d'ailleurs fortement représentées parmi ces publics.
- Les actifs en difficulté. Cette catégorie représente 20 % des réponses. Elle rassemble les personnes en difficultés sur le marché de l'emploi : on y retrouve des travailleurs pauvres, mais plus largement des salariés en emploi précaire et des personnes au chômage. Les difficultés sont aggravées par la dégradation du marché de l'emploi qui réduit les débouchés, provoque des ruptures professionnelles, restreint l'accès à l'emploi intérimaire. Ce public est principalement constitué de personnes ayant un faible niveau de formation.
- Les personnes immigrées connaissant des difficultés d'intégration. Cette catégorie représente 12 % des réponses. Il s'agit de publics arrivés plutôt récemment en France, qui connaissent des difficultés pour obtenir une régularisation de leur situation, pour accéder au logement, aux soins et à l'emploi. Les femmes y sont surreprésentées, ainsi que les personnes sans logement.

- Les jeunes en rupture avec leur milieu familial. Cette catégorie représente 18 % des réponses. Il s'agit de jeunes sans lien avec leurs parents, sans ressources financières, connaissant une grande précarité. Ils sont fréquemment sans logement (hébergés chez des amis ou en foyer, en squat, à la rue...). Il s'agit également plutôt de publics à faible niveau de formation. Certains sont relativement proches de l'emploi, ils ont occupé des emplois précaires ou des emplois en intérim, mais n'y accèdent plus du fait de la dégradation du contexte économique.

- Les personnes connaissant des difficultés de santé physique ou psychologique. Cette catégorie représente 15 % des réponses. Il s'agit de publics très hétérogènes : personnes en situation de handicap, personnes âgées dépendantes, personnes relativement bien intégrées socialement mais en souffrance morale, personnes connaissant des situations d'addiction et des difficultés psychologiques. Ces publics n'ont pas de spécificité en termes d'âge ou de niveau de formation, mais leurs problèmes de santé se cumulent avec des situations d'isolement, d'exclusions, de difficultés d'insertion professionnelle pouvant déboucher sur une grande précarité. En particulier, les répondants de cette classe décrivent souvent des personnes sans logement.

Les publics ainsi décrits correspondent souvent à des situations déjà repérées. Deux explications peuvent être avancées à ce constat. La première est relative aux modalités de l'enquête : les acteurs interrogés ont pu légitimement être tentés de décrire les grandes

problématiques qu'ils rencontrent, plutôt que des phénomènes éventuellement jugés moins importants. La seconde est que, au-delà d'un petit nombre de phénomènes vraiment nouveaux, on observe surtout une aggravation des difficultés rencontrées, une fragilisation croissante des publics ou encore une hausse quantitative, plus qu'une évolution qualitative, de leurs caractéristiques.

Les personnes disposant de ressources financières insuffisantes

Les acteurs, signalant l'émergence de ce public, évoquent deux types de situations, qui peuvent se cumuler.

- Des personnes qui parvenaient, bien que difficilement, à boucler leur budget. Un accident de vie a provoqué une baisse de leurs ressources et un basculement dans la précarité.
- Plus souvent, des personnes confrontées à la hausse du coût de la vie : celle des charges de logement, mais

aussi de santé liées à la baisse des remboursements. Les difficultés financières engendrées peuvent être complexifiées par des situations de surendettement. Les acteurs évoquent fréquemment la fragilité de la situation de ces publics. S'il s'agit souvent de ménages disposant d'un logement, leur situation financière, aggravée par la crise économique, les rend plus vulnérables au risque de perte de leur domicile.

Certains acteurs signalent les choix de « survie » auxquels sont confrontés ces publics : entre se nourrir, se soigner, s'habiller, conserver leur logement. Quelques acteurs décrivent des situations de personnes en emploi, parfois en contrat à durée indéterminée, ayant perdu leur logement.

De nombreuses personnes signalent les difficultés particulières des retraités, dont les pensions sont insuffisantes pour parvenir à vivre décemment. Quelques-uns ont perdu leur logement et sont partis vivre chez leurs enfants. Pour d'autres, la situation est complexifiée par l'isolement, les difficultés de santé, l'absence de solidarité familiale, ou encore par les difficultés des enfants, qui, eux-mêmes en situation précaire, ne peuvent soutenir leurs parents. Certaines de ces personnes âgées ne savent pas qu'elles peuvent bénéficier d'une aide, ou encore ne veulent pas la demander. Cette pauvreté est peu visible. Enfin, plusieurs acteurs ont décrit le comportement de retraités qui recherchent un emploi pour compléter des ressources insuffisantes.

Encadré 1

Méthodologie – constitution de l'échantillon

Trois grands types de structures ont été enquêtés :

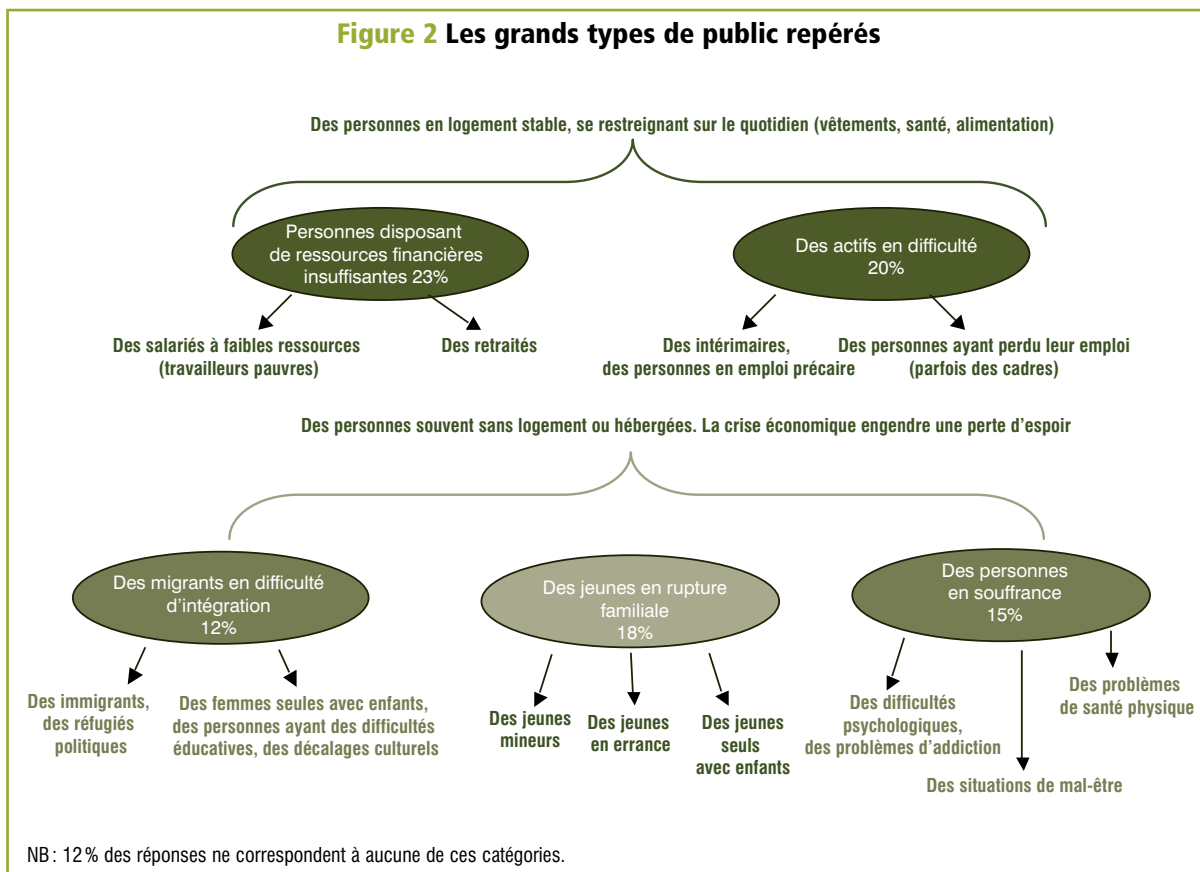
- **Les structures intervenant auprès de publics divers**, non ciblées sur les personnes en difficulté. Ce groupe comprend des centres locaux d'information et de coordination (CLIC), des centres de protection maternelle et infantile (PMI), des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIFDFF), des maisons de la justice et du droit, des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), des caisses d'allocations familiales (CAF), des écoles primaires, des collèges, des lycées professionnels, des magasins discount.
- **Les structures œuvrant dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle**. Ce groupe rassemble des institutions (services sociaux, service public de l'emploi), l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), les équipes de prévention, l'Aide éducative en milieu ouvert (AEMO), les permanences d'accès aux soins (PASS), les structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE), les associations d'alphabétisation.
- **Les structures luttant contre la grande pauvreté**. Ce groupe rassemble les structures participant à la veille sociale et à l'hébergement, les structures distribuant des aides alimentaires, les associations d'aide aux gens du voyage, les grands réseaux caritatifs...

« Retraités : 60 ans et plus, surtout des veuves, mères au foyer qui n'ont jamais travaillé, femmes de mineurs qui restent dans le logement (locataires ou propriétaires). Problèmes pour le chauffage, la vie courante. Quand elles sont propriétaires et que le mari est mort, il faut gérer la maison et l'entretien, les droits de succession, et ce n'est pas évident. Là, elles se retrouvent au foyer quand elles peuvent se le payer. En plus, problèmes de santé et de remboursements si pas de complémentaire. Dans une maison, c'est le chauffage et l'éclairage, après on mange, mais pour s'habiller après on ne peut plus. Alors elles viennent chez nous, ça c'est vraiment nouveau. Sinon, elles ne demandent pas d'aides financières ou alimentaires, ce n'est pas dans leur éducation (il y a beaucoup de pudeur). » Une association caritative, datant l'apparition de ce public de douze mois, l'estimant très important en nombre, s'estimant assez bien armée pour y répondre.

Les actifs en difficulté

Les acteurs soulignent l'impact de la crise économique sur la situation de certaines personnes proches de l'emploi auquel elles n'arrivent plus à accéder ou qui

Figure 2 Les grands types de public repérés



sont cantonnées à des emplois précaires. Il s'agit notamment de personnes peu qualifiées, qui avaient jusqu'à présent travaillé et qui sont aujourd'hui victimes de licenciement. Ces difficultés sont aggravées, pour certaines par leur isolement, pour d'autres par la nouveauté de cette situation : n'ayant jamais eu besoin de trouver un emploi ou de demander de l'aide, ils se retrouvent particulièrement démunis.

« Des personnes qui ont perdu leur emploi ne subviennent plus à leurs besoins. Elles ont des problèmes financiers et n'arrivent plus à payer les factures. Besoins : de l'aide pour payer leurs factures, sinon elles sont submergées. Elles n'ont pas l'habitude de faire face à ce genre de difficultés, ni de demander de l'aide et ça leur coûte beaucoup. Explications : c'est dû à la crise économique, aux pertes d'emploi actuelles. » Un CCAS, datant l'évolution de six mois, l'estimant assez importante, s'estimant assez mal ou pas du tout armé pour y répondre.

Certains acteurs citent l'apparition dans leurs structures de cadres ou de personnes qualifiées. Les plus âgés mentionnent le sentiment de gêne et de honte ressenti lorsqu'ils sont contraints à demander de l'aide. Pour les plus jeunes, le passage de l'emploi au chômage est synonyme de rupture forte à un moment du cycle de vie où l'épargne n'est pas constituée. Ces

jeunes diplômés avaient souvent occupé un emploi stable et disposaient de rémunérations relativement élevées. Ils avaient accédé à un certain niveau de consommation, ainsi qu'à des crédits ce qui les place dans des situations difficiles, lorsqu'ils arrivent en fin de droits.

« Plus de 22 ans, sortant du monde du travail, qualifiés et insérés socialement mais licenciés. Un marché du travail difficile et une situation paradoxale : ils ont investi à crédit et se demandent comment ils vont tenir le choc, une fois arrivés en fin de droits. Besoins : l'écoute et le soutien dans la recherche d'emploi. Autres difficultés : des difficultés pour ceux qui vont devoir changer de région pour une opportunité d'emploi, car ils étaient ancrés et insérés dans leur ruralité. Explication : crise économique, le secteur rural s'effondre. » Une mission locale, datant l'apparition de ce public de six mois, la jugeant assez importante, ne sachant pas si la structure est armée pour y répondre.

Les immigrants connaissant des difficultés d'intégration

Les personnes de nationalité étrangère récemment arrivées en France constituent un public dont les difficultés sont clairement repérées : en attente d'une

régularisation de leur situation, ils ne peuvent accéder à un emploi, peu au logement, difficilement aux soins. Des acteurs insistent également sur les grandes difficultés sociales rencontrées par certains publics, liées aux décalages culturels ou au statut de la femme dans leur pays d'origine.

« 20/30 ans, en couple, sans travail, maghrébines, indiennes, surtout des femmes. Problèmes d'adaptation sociale et éducative, des personnes en souffrance, pas aptes à s'occuper de leurs enfants. Décalage avec la réalité, besoin de soins, sans espoir de guérison. Angoissées pour l'éducation de leurs enfants; isolées, analphabètes en France mais ayant fait des études dans leur pays. Mariages arrangés. Ce sont les enfants qui se font remarquer par leur comportement et de ce fait on rencontre les parents et les femmes, qui souvent subissent leur vie. » Équipe de prévention, datant l'évolution de vingt-quatre mois, la jugeant assez importante en nombre, s'estimant assez bien armée pour y répondre.

Les acteurs font référence à ces publics du fait de leurs difficultés croissantes pour accéder à leurs droits et par rapport au durcissement des politiques d'immigration. Les nouveaux arrivants sont parfois fortement diplômés, mais ne peuvent faire reconnaître leur qualification en France.

« Femmes ou hommes entre 18 et 30 ans, en situation d'exil, niveau scolaire élevé, Afrique et Europe de l'Est. Problèmes liés à leur statut d'exilés. Besoins: cours de français, reconnaissance par rapport à leurs conditions. Public très fragile, en situation d'attente générant un stress élevé. » Une structure d'hébergement d'urgence, datant l'évolution de six mois, la jugeant très importante, estimant la structure assez bien armée pour y répondre.

Les jeunes en rupture avec leur milieu familial

Les jeunes en rupture familiale constituent une population identifiée depuis plusieurs années. Il s'agit de jeunes connaissant de grandes difficultés d'insertion professionnelle, sans ressources, sans lien familial. Ils sont en errance, hébergés dans des foyers ou se regroupant dans des squats. Ils peuvent connaître des difficultés psychologiques importantes, vivre dans un environnement marqué par la violence, être en situation de dépendance aux drogues ou à l'alcool.

Les acteurs relèvent une aggravation de la situation de ces jeunes, liée à trois facteurs: le délitement des solidarités familiales, la baisse des moyens des structures en amont de l'intervention des acteurs de la lutte contre la grande pauvreté et l'affaiblissement des possibilités d'insertion professionnelle. Le délitement des

solidarités familiales s'explique par les difficultés croissantes rencontrées par les parents eux-mêmes confrontés à la précarité, n'ayant que peu confiance dans leur propre avenir, pouvant connaître des difficultés psychologiques.

« Des jeunes de 18-25 ans qui ne sont pas bénéficiaires du RSA et qui sont en errance, en très grande difficulté, sans aide familiale. Troubles psychologiques, comportements désocialisés. Pas d'hébergement, livrés à eux-mêmes. Besoins: aides financières type RMI, solutions d'hébergement et de logement, besoin d'insertion professionnelle, juste après l'hébergement. Autres caractéristiques: démotivés, ils ne croient pas à l'avenir. Quand l'état d'errance persiste longtemps, ils sont "irréductibles" socialement. Il faut leur venir en aide très rapidement pour un hébergement, une aide alimentaire, une formation qualifiante. Explication: un effritement de la cellule familiale, rupture, des parents atteints de mal-être eux-mêmes, ayant des difficultés d'accompagnement de leurs enfants, laissés pour compte. » Un service social départemental, datant l'apparition de ce nouveau public de dix-huit mois, estimant cette évolution assez importante en nombre, se jugeant très mal ou pas du tout armé pour y répondre.

Quand ils évoquent la baisse des moyens des structures, les acteurs visent notamment l'Éducation nationale et l'aide sociale à l'enfance. Certains estiment que la déscolarisation de ces jeunes provient d'une incapacité croissante des établissements scolaires à prendre en charge les élèves les plus en difficulté; d'autres font référence à une baisse du suivi des jeunes majeurs liée à une diminution des budgets des institutions.

« 18-20 ans/célibataire/sans expérience, sans emploi, sans qualification et faible niveau scolaire/des gens sans logement, sans ressources, ni structure familiale. Public qui n'est pas prêt ou mal préparé à entrer dans le monde adulte, qui subit le passage de l'enfant à l'adulte et qui doit se débrouiller. Besoins exprimés: logement/ressources/accompagnement au quotidien de grande proximité. Autres caractéristiques: 74% de ce public accueilli a connu un passage par l'aide sociale à l'enfance. Explications: diminution des budgets concernant les contrats jeunes majeurs et la protection judiciaire à la jeunesse. » Un Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), datant l'apparition de ce public de six mois, la jugeant assez importante en nombre, s'estimant mal ou pas du tout armé pour y répondre.

Enfin, la diminution des perspectives d'insertion professionnelle s'explique surtout par la crise économique actuelle: elle touche en premier lieu les contrats inté-

rimaires et privent les jeunes à faible niveau de qualification des possibilités d'être en contact avec l'emploi.

Les personnes connaissant des difficultés physiques ou psychologiques

Les acteurs interrogés évoquent des difficultés diverses. Certains décrivent la situation de personnes sans domicile fixe, connaissant des problèmes psychologiques associés à des dépendances alcooliques, dont ils mentionnent la hausse quantitative, liée à la baisse des moyens du secteur psychiatrique et à la diminution du nombre de lits d'hôpitaux. D'autres signalent les difficultés croissantes de personnes âgées dépendantes, ne disposant que de faibles ressources, ne permettant pas de couvrir leurs besoins sanitaires et alimentaires. D'autres enfin évoquent des personnes en souffrance psychologique, en situation de mal-être. Il s'agit souvent de personnes disposant d'un logement, mais en difficultés financières ou d'insertion professionnelle, difficultés à l'origine de détresses pouvant être importantes.

« 50/60 ans, seules, employées ayant peu travaillé; habitant en HLM; inactives; personnes d'âge moyen avec des problèmes de santé, problèmes pour retrouver un travail, problèmes financiers; besoin d'aides financières et généralement ponctuelles; souffrances psychologiques dues à la solitude, à la difficulté de vivre et au regard des autres, la vie chère, le logement trop cher; les entrades ou les allocations ne sont pas en rapport avec la vie quotidienne. Une association de lutte contre la pauvreté, datant l'évolution de six mois, la jugeant assez importante et s'estimant assez mal armée pour y répondre.

Des problématiques transversales

Au-delà de cette typologie, les réponses des acteurs montrent l'importance des problématiques transversales aux différents publics. La première porte sur les difficultés rencontrées par l'ensemble des

jeunes. Interrogés sur les thèmes à traiter prioritairement, un acteur sur dix mentionne ce public. Ils décrivent un public à la fois vulnérable, constituant la « variable d'ajustement » du marché de l'emploi, et pour lequel les actions doivent prévenir une dégradation irréversible de leur situation. Les acteurs de lutte contre la grande pauvreté, pour lesquels les jeunes ne constituent pas un public habituel, sont nombreux à signaler leur afflux récent dans leurs structures. Un autre public est cité avec une certaine récurrence : les jeunes étudiants disposant de faibles ressources et ne trouvant pas d'emploi. Globalement, les acteurs soulignent à quel point ces jeunes perdent rapidement confiance en l'avenir et en leurs propres capacités. Ils rencontrent de graves difficultés à se projeter.

À l'autre extrémité du cycle de vie, les acteurs sont également nombreux à insister sur les difficultés des personnes âgées, liées à la faiblesse des ressources, au coût des soins, à l'isolement, à la dépendance, autant d'éléments qui dessinent les contours d'une pauvreté peu visible. Plus généralement, le vieillissement de la population entraîne l'apparition, dans les structures, de publics âgés : les personnes sans domicile fixe vieillissantes, mais également des personnes relativement âgées sortant de prison sans espoir de réinsertion, ou encore des personnes immigrées qui pensaient retourner dans leur famille et leur pays d'origine à l'âge de la retraite et qui sont contraintes de rester en France pour y bénéficier de la protection sociale.

Notons enfin une troisième problématique transversale très présente dans les discours des acteurs : celle du logement. Au-delà du profil bien repéré des personnes sans domicile, la question de la difficulté d'accès au logement autonome, ainsi que la perte de logement, ont été mentionnés pour tous les publics. Cela ne veut pas dire que tous éprouvent des difficultés pour se loger, mais que le « risque logement » peut toucher n'importe qui. Pour les jeunes, les retraités, les étrangers ou les travailleurs pauvres, sont notamment évoquées les menaces d'expulsion, les pertes de logement, l'incapacité à accéder à un logement stable.

Cette synthèse paraîtra prochainement dans *Consommation et Modes de vie* du CRÉDOC.

La vie de l'Observatoire

■ Le Japon face à l'augmentation de la pauvreté

Après de nombreuses années de stagnation économique, le Japon entre dans une phase caractérisée, entre autres, par une augmentation de la part des personnes en situation de pauvreté. En 2007, on dénombrait environ 20 millions de pauvres, soit un sixième de la population. Cette situation s'explique largement par des années de dérégulation du marché du travail japonais qui se traduit aujourd'hui par le fait que 80 % des pauvres occupent un emploi à bas salaire ou à temps partiel. En conséquence, un enfant sur sept appartient à une famille pauvre.

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=9909&QueryType=View>

■ Les morts de la rue

Chaque année, plusieurs centaines de personnes sans abri décèdent dans la rue. Le nombre et les causes de ces décès, ainsi que les trajectoires des personnes restent difficiles à connaître. Pour faire avancer la réflexion sur ce thème, l'ONPES en collaboration avec le collectif « Les morts de la rue » a initié un appel à projet devant permettre

de recenser les sources existantes et de dégager des pistes d'amélioration de ces sources. À moyen terme, l'objectif de cette première étude est de mieux saisir les profils des personnes sans abri décédées dans la rue, leur « histoire », notamment en termes de santé, de mode de vie et d'hébergement.

■ Glaneurs dans les villes

Début 2010 le Centre d'étude et de recherche sur la philanthropie (CerPhi) a rendu un second rapport sur les « Glaneurs dans les villes ». Ce travail monographique, réalisé à la demande du Haut Commissariat aux Solidarités actives, auquel l'ONPES a participé, visait à approfondir une première enquête effectuée en 2008 par la même équipe. Ce second travail a privilégié certaines populations significativement présentes sur les lieux de récupération de denrées périssables telles que les retraités, les chargés de famille et les étrangers, mais dont les pratiques sont particulièrement cachées. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante : http://www.cerphi.org/var/plain_site/storage/original/application/630eedb69871a3555c30a4a7d24d4f07.pdf

■ Vie de l'Observatoire

Suite au séminaire « Droit et Pauvreté », organisé en 2008 par l'ONPES, la DREES et la mission Droit et Justice, un appel d'offres a été engagé. Plusieurs équipes de recherche ont été retenues. Le dernier comité de pilotage, présidé par Robert Lafore, professeur de droit public à l'université de Bordeaux (IEP), a permis de rendre compte de l'avancé de deux des travaux réalisés dans ce cadre. Philippe Warin a présenté les premiers résultats de la recherche sur « Accéder au droit pour recourir aux droits » et Diane Roman ceux sur « La justiciabilité des droits sociaux ». Les actes du séminaire sont disponibles sur le site de l'Observatoire :

<http://www.onpes.gouv.fr/Ouvrages,15.html>