



Secrétariat général du CRIES
INSEE DR d'Ile-de-France
1, rue Stephenson - 78188 Montigny-le-Bretonneux
J. LIENHARDT - 01 30 96 92 10 - jean.lienhardt@insee.fr
F. BEAUFILS - 01 30 96 90 70 - francoise.beaufils@insee.fr
Fax : 01 30 96 92 35
Site internet du CRIES : www.cries-idf.fr

LA MESURE DE LA PAUVRETÉ EN ILE-DE-FRANCE

5 juin 2014

Conseil économique, social et environnemental régional d'Île-de-France - CESER

Compte-rendu

CRIES de la Région Ile-de-France

Les secrétaires généraux du CRIES
Éric Gillet et Jean Lienhardt

Sommaire

Ouverture de la séance	5
Jean-Louis GIRODOT.....	5
Sylvie LAGARDE.....	6
Introduction	7
Comment mesurer la pauvreté ? Les différentes approches statistiques	7
Jérôme ACCARDO.....	7
• Comment définir la pauvreté ?.....	7
• Approche absolue et approche relative de la pauvreté : forces et limites	8
• Echanges avec la salle.....	10
Disparités régionales de la pauvreté	11
Didier GELOT	11
• Pauvreté monétaire en France : quelles évolutions sur le territoire ?.....	11
• Observation territoriale de la pauvreté : les difficultés	13
• Quel suivi pour le plan gouvernemental au niveau territorial ?.....	13
• Echanges avec la salle.....	14
Mesurer la pauvreté au niveau local : enjeux et outils d'observation.....	15
Les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville.....	15
Valérie DARRIAU	15
• D'un empilement de dispositifs à une nouvelle géographie	15
• L'exemple d'Amiens métropole	15
• Une mise en œuvre pour 2015	16
• Echanges avec la salle.....	17
La connaissance territorialisée de la pauvreté : le dispositif d'informations actuel	17
Yohan BAILLIEUL	17
• L'approche monétaire de la pauvreté	18
• L'approche de la pauvreté par les bas revenus	18
• L'approche non aboutie par les travailleurs pauvres	18
• L'approche de la pauvreté par les bas salaires.....	18
• Des données sur les non-salariés et l'approche par les conditions de vie.....	19
• Echanges avec la salle.....	19
Des RFL à FiLoSoFi : le nouveau dispositif d'observations fines des revenus et de la pauvreté	19
Anne-Thérèse AERTS.....	19
Eric FORTI.....	20
Introduction de l'après-midi	21
Jean LIENHARDT.....	21
Photographie de la pauvreté en Ile-de-France	21
• L'observation de la précarité en Ile-de-France à partir des données CAF	21
Nathalie COULEAUD.....	21
Danie CHEMINEAU.....	24
• Echanges avec la salle.....	26
Les acteurs régionaux : points de vue opérationnels et approches spécifiques	27
Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale : les enjeux pour l'Ile-de-France	27
Echanges avec la salle	28
L'expérience de l'OPILE et de l'APUR : les spécificités parisiennes.....	29
Echanges avec la salle	30
En Seine-Saint-Denis : diagnostic d'ensemble et bénéficiaires du RSA.....	31
Echanges avec la salle	34
Le point de vue de la MIPES d'Ile-de-France.....	35
Echanges avec la salle	36

Le monde associatif	37
Les associations et la mesure de la pauvreté.....	37
Clôture de séance	40
Sigles	41

Sigles

Le dossier du participant :

A l'occasion de cette rencontre, chaque invité s'est vu remettre le « dossier du participant » :



"Dossier du
participant-Juin 2014

Retrouvez l'ensemble des diaporamas présentés lors de cette journée sur le site internet du CRIES : www.cries-idf.fr/colloques.php

Ouverture de la séance

La séance est ouverte à 9h15.

Jean-Louis GIRODOT

Président du Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) d'Ile-de-France

Cette année, le thème de la mesure de la pauvreté locale en Ile-de-France me semble particulièrement important. Ce sujet m'est cher, en tant qu'ancien président de la Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (CRESS), pour laquelle la pauvreté a toujours été une préoccupation majeure. Je demeure vice-président de la CRESS au titre du secteur coopératif, en tant que représentant du Crédit Mutuel, qui soutient de nombreuses initiatives et associations qui ont pour objet la lutte contre la pauvreté et la précarité. Je préside également une association, SOL AVENIR, qui travaille sur le thème de l'illettrisme, car la pauvreté n'est pas toujours que matérielle.

Le CESER connaît bien le sujet de la pauvreté puisque le dernier rapport de la mandature précédente, du 17 septembre 2013, s'intitulait : « Les actifs en situation de précarité en Ile-de-France, comment éviter l'exclusion ». Le CESER a également traité de la situation des ménages dont les revenus sont trop faibles pour accéder au logement social. On estime qu'en Ile-de-France 1 million de ménages, soit 20 % des ménages franciliens, vivraient en-dessous du seuil de pauvreté (établi à 1 100 euros par mois en 2012) et parmi eux 350 000 familles disposent de moins de 14 euros par jour pour vivre, déduction faite de leur frais de logement. Cette situation est particulièrement prégnante en Ile-de-France en raison du coût des loyers et de l'insuffisance du parc de logements sociaux par rapport à la demande.

D'autres facteurs d'exclusion sont à prendre en compte, tels que l'analphabétisme. Sans lecture, aucun apprentissage n'est possible et sans apprentissage, aucune formation n'est possible. L'analphabétisme constitue un engrenage d'exclusion et un enfermement dans la pauvreté. Selon l'Insee, en 2011, 1 million de Franciliens rencontreraient des difficultés importantes à l'écrit, soit 13 % de la population. Les chiffres sont parlants et sans doute les ménages ayant des difficultés à se loger recourent, en partie, cette population souffrant d'illettrisme.

Le gouvernement a assigné aux CESER une mission particulière de lutte contre la pauvreté et ces derniers doivent aussi associer à leurs travaux les personnes en situation de pauvreté et de précarité, selon la circulaire interministérielle du 27 juin 2013 sur les modalités de renouvellement des CESER. Nous avons encore à ouvrir ce chantier, en nous inspirant des expériences menées par le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mais aussi d'initiatives plus locales, comme par exemple, les Comités de bénéficiaires de RSA. Le CESER sera attentif aux conseils qu'il pourrait recevoir.

Ces rencontres promettent d'être riches d'enseignement. Elles aborderont les différentes approches statistiques de la pauvreté, les disparités régionales de celles-ci, les nouveaux zonages de la politique de la ville, la connaissance territorialisée de la pauvreté, le nouveau dispositif d'observation fine des revenus et de la précarité, ou encore une photographie de la pauvreté en Ile-de-France, les aspects du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (PPLPIS) et la manière dont le milieu associatif appréhende la pauvreté.

Victor Hugo écrivait « *Je suis de ceux qui pensent qu'on peut détruire la misère* ». J'espère que chacun, en ayant une vision plus précise de la pauvreté, contribuera à son éradication.

Sylvie LAGARDE

Vice-présidente du Comité régional pour l'information économique et sociale (CRIES) d'Ile-de-France

Cette journée sur la mesure de la pauvreté locale en Ile-de-France est née d'une demande exprimée lors de précédentes assemblées plénières du CRIES (notamment par plusieurs conseils généraux) et de travaux réalisés aux niveaux national et régional, sur le dispositif d'information fine de la pauvreté au niveau local.

L'Ile-de-France est très contrastée en matière de revenus. Elle est à la fois la région la plus riche de France où les revenus fiscaux médians - ceux des plus aisés - sont les plus élevés, mais aussi celle où les ménages franciliens les plus modestes ont des revenus plus faibles que ceux de province. Dans la région Ile-de-France, il y existe donc une grande hétérogénéité (écart entre les revenus des plus aisés et les revenus des plus modestes) et, au niveau départemental, c'est à Paris qu'elle est la plus forte. Si on résonne en termes de pauvreté, plus spécifiquement la pauvreté monétaire, la Seine-Saint-Denis est le département le plus pauvre de l'Ile-de-France, mais également de France métropolitaine. A l'échelle locale, l'hétérogénéité des revenus s'exprime aussi fortement par arrondissement de Paris et par quartier.

Ainsi, selon l'outil statistique utilisé pour analyser la pauvreté, la situation sera très différente. Il faut donc pouvoir disposer d'un outil d'observation à une échelle géographique fine, pour rendre compte de cette hétérogénéité. Or, jusqu'à présent, l'appareil statistique de la pauvreté monétaire ne descendait pas sous l'échelle départementale. Nos outils de mesure évoluent aujourd'hui et il sera possible d'étudier la pauvreté monétaire à des niveaux communaux et infra-communaux. C'est donc une évolution très importante du dispositif statistique que nous allons vous présenter aujourd'hui.

Dans un premier temps, les rencontres de la matinée commenceront par définir ce qu'est la pauvreté et ce que sont les différentes approches de celle-ci (présentation de Jérôme Accardo de l'Insee) ; en effet, la pauvreté est un sujet complexe, aussi est-il important de dire de quoi on parle de façon à ce que tout le monde partage les mêmes définitions et concepts. Suivra une description du paysage national, régional et départemental de la pauvreté (proposée par Didier Gélot de l'Onpes). Puis, seront abordés les enjeux de la mesure de la pauvreté monétaire au niveau local à travers une présentation des nouveaux quartiers de la géographie prioritaire (Valérie Darriau du CGET)). Enfin, nous évoquerons les outils statistiques actuels et leurs évolutions prévues (Yohan Baillieul et Anne-Thérèse Aerts de l'Insee).

Dans un second temps, les interventions de l'après-midi évoqueront la région Ile-de-France à travers les travaux de plusieurs acteurs régionaux et départementaux : une photographie de la pauvreté en Ile-de-France (principaux résultats et méthodologie) et les points de vue opérationnels et approches spécifiques d'acteurs au niveau départemental (notamment travaux d'observation menés sur leur département ou encore la mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (PPLPIS)).

Enfin, nous donnerons la parole aux associations qui œuvrent auprès des populations pauvres, pour leur donner un visage humain au-delà de l'aridité de la mesure et de l'analyse du phénomène de pauvreté.

Introduction

Comment mesurer la pauvreté ? Les différentes approches statistiques

Jérôme ACCARDO

Chef du département des prix à la consommation, des ressources et des conditions de vie des ménages à l'Insee

Il n'existe pas de définition statistique de la pauvreté, mais plutôt une multiplicité de regards sur une multiplicité de situations. Ces regards sont ceux des médias, ceux des travailleurs sociaux, ceux des associations et celui du statisticien, dont on attend qu'il donne un chiffre qui reflète la perception des différents acteurs et clarifie ces notions.

- Comment définir la pauvreté ?

La définition standard de la pauvreté retenue par le Conseil de l'Europe est la suivante : « *sont pauvres les personnes dont les ressources matérielles, culturelles ou sociales sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'Etat membre où elles vivent* » (Conseil de l'Europe, 1984). Cette définition pose cependant quelques problèmes opérationnels pour la mesure car elle fait appel à plusieurs notions (mode de vie, revenus, etc.) qui impliquent des choix.

La pauvreté, c'est avoir peu de choses. Cependant, ce manque n'est pas que pécuniaire, il peut être très général et concerner la santé, les biens matériels, l'autonomie, etc. Par ailleurs, la définition introduit un seuil : que signifie avoir peu ? Donc, pour définir la pauvreté, il existe deux alternatives et dans chacune d'elles, deux questions se posent, auxquelles il faut apporter une réponse pour pouvoir mesurer la pauvreté.

La première alternative est d'opérer un choix sur la nature du manque : soit on manque de biens, soit on manque de moyens. Le statisticien peut ainsi choisir de mesurer un panier minimal de biens – qu'il faut lui-même définir – ou de définir une norme monétaire. Mais ces notions elles-mêmes ne sont pas stables. Qu'y a-t-il dans le panier minimum et qu'en est-il du revenu ? Le revenu est également une mesure compliquée : faut-il y inclure l'accès gratuit aux soins, le fait d'être propriétaire de son logement, etc. ?

La deuxième alternative est celle du seuil du manque. Mais en ce cas, se pose la question de la limite à fixer : à partir de quel moment est-on pauvre ? Pour définir cette limite, deux définitions sont présentes : une norme absolue (qui est définie indépendamment de la situation des autres personnes) et une norme relative (la personne n'est pas dans la même situation que les personnes autour d'elles). Le statisticien procède alors à une comparaison : il s'agit de mesurer l'écart à la norme, par rapport à un seuil donné.

En pratique, dans la production des instituts statistiques comme l'Insee qui produisent des travaux sur la pauvreté, les deux alternatives peuvent être croisées, à travers plusieurs approches :

- une approche par la norme absolue, qui consiste à déterminer un panier de biens de manière atemporel et permet de définir la pauvreté en conditions de vie ;
- une approche monétaire, croisée avec l'approche par la norme absolue, qui consiste à déterminer un seuil monétaire intangible et définit la pauvreté « ancrée dans le temps » ;

- une approche relative, basée soit sur un panier minimal de biens et services (approche par les biens), soit sur le seuil de niveau de vie (approche par les moyens).

En France, le taux de pauvreté mesurée par l'Insee est une pauvreté relative et monétaire, c'est-à-dire basée sur un seuil de niveau de vie établi à 977 euros par mois en 2011. Ce seuil est défini de façon relative à la distribution des niveaux de vie.

Les définitions « mises en production »

	Norme	
	Absolue	Relative
Panier minimal	Pauvreté en conditions de vie	
Seuil de niveau de vie	Pauvreté « ancrée dans le temps »	Pauvreté (« officielle »)

- Approche absolue et approche relative de la pauvreté : forces et limites

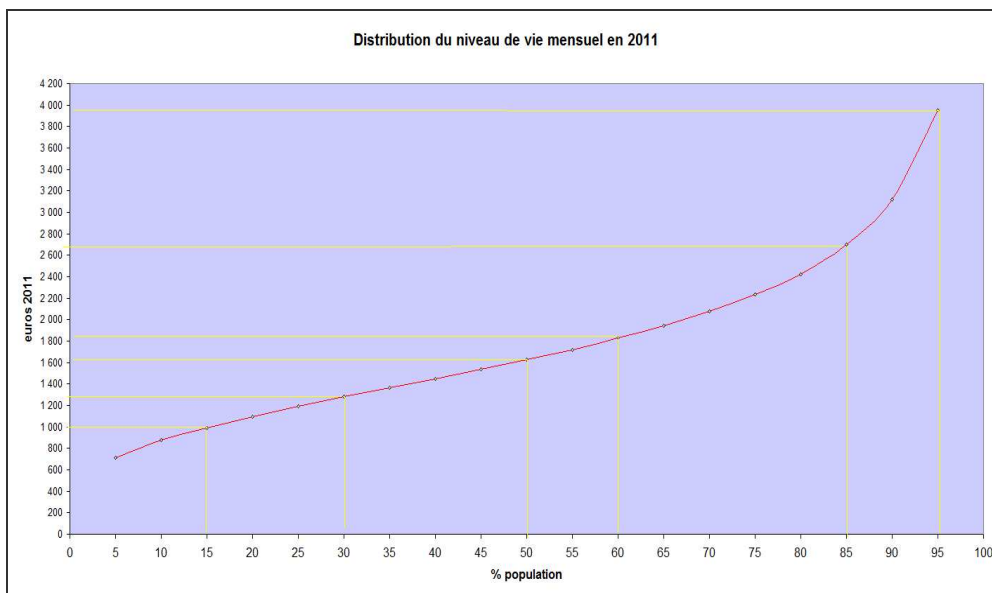
L'approche par la norme absolue est indépendante des évolutions de la société. Elle consiste à définir un panier de biens et ceux qui n'y ont pas accès sont considérés comme pauvres. Cependant, il est impossible de définir une norme valable pour tous les pays et pour toutes les époques. Une norme absolue, en pratique, peut donc évoluer. On peut reprocher à cette norme d'être biaisée structurellement à la baisse, car le niveau de vie augmente. En pratique, ce reproche n'est pas totalement fondé. Ainsi, le nombre de personnes situé sous le seuil de pauvreté monétaire fixé en 1996 a baissé mécaniquement, mais à partir de 2002 cette baisse s'est beaucoup ralentie et ce taux est même remonté en 2010.

La norme relative est l'approche la plus importante pour l'Insee. Cette approche consiste à définir le seuil de pauvreté à partir de la distribution de la pauvreté à un moment donné. On prend généralement l'approche monétaire et on le définit de manière conventionnelle. Ainsi, le seuil de pauvreté est défini par convention au niveau européen comme étant égal à 60 % du niveau de vie médian. Le fait de caler le seuil sur la médiane de la distribution des niveaux de vie fait évoluer le seuil de pauvreté. Si le niveau de vie augmente, le seuil de pauvreté augmente aussi. Cette option de mesure a l'avantage de suivre les évolutions de la société, mais reste parfois difficile à comprendre. La mesure de la pauvreté est, en effet, ainsi une mesure des inégalités.

Ainsi, si l'on effectue des comparaisons internationales, on observe qu'il existe plus de pauvres en Allemagne qu'en République tchèque car plus de personnes y sont éloignées de la médiane. Autre exemple étonnant, au Royaume-Uni, qui a été très marqué par la crise de 2009, le niveau de vie des Britanniques baisse et la pauvreté aussi. Ce constat est normal car le seuil baisse, donc le nombre de personnes qui se trouvent sous le seuil diminue également, bien que cette mesure puisse sembler paradoxale en temps de crise.

Ce type de mesure est, néanmoins, celui qui est retenu en France et en Europe pour définir la pauvreté, la pauvreté monétaire relative. Elle s'appuie sur une définition du niveau de vie, c'est-à-dire l'ensemble des revenus que reçoit le ménage, dont on enlève les impôts directs et les cotisations sociales. Cette mesure implique évidemment des choix qui peuvent poser problème. Par exemple, la situation des personnes n'est pas bien reflétée par ce revenu disponible. La différence de situation entre un ménage de locataires et un ménage de propriétaires ayant le même revenu disponible n'est ainsi pas prise en compte par cette approche. En outre, la question du niveau de vie doit aussi prendre en compte la taille du ménage. Pour cela, le revenu disponible est divisé par des Unités de consommation (UC), une mesure de la taille des ménages.

Une analyse de la courbe des niveaux de vie en France montre que parmi les niveaux de vie les plus bas, il existe peu d'écart de niveau de vie entre les populations. Inversement, parmi les niveaux de vie les plus élevés les écarts sont beaucoup plus importants. Le statisticien peut donc se heurter à la sensibilité de sa mesure de la pauvreté car les différents seuils ne comportent parfois que quelques dizaines d'euros de différences pour les populations les plus pauvres ; ce qui rend la mesure de la pauvreté relativement délicate.



Outre l'indicateur central de pauvreté (60 % du niveau de vie médian), il existe, par ailleurs, d'autres mesures de la pauvreté : par exemple, l'intensité de la pauvreté qui mesure l'écart de la moitié de la population pauvre au seuil de pauvreté.

Pour calculer le seuil de pauvreté, la source de référence en France (*sans doute la plus précise*) est l'Enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS). Elle est obtenue en appariant les 60 000 ménages du nouvel enquêté dans l'enquête Emploi aux données administratives disponibles, c'est-à-dire les données fiscales des ménages d'une part et les données sur les prestations sociales reçues par les ménages d'autre part. Ces données administratives permettent d'établir la distribution des niveaux de vie à partir de laquelle le seuil de pauvreté est déterminé. Cette source est nationale. La déclinaison locale existe et est assise sur l'exhaustif fiscal, dont la limite est qu'il mesure mal la situation des personnes pauvres qui ne paient (*déclarent*) pas d'impôts. Il est aussi nécessaire d'évaluer les prestations, qui sont mal mesurées au niveau local. C'est pourquoi, un projet consistant à appairer les fichiers fiscaux exhaustifs avec les fichiers sociaux de la Caisse d'allocations familiales (CAF) exhaustifs est en cours : le projet « Fichiers localisés sociaux et fiscaux (Filosofi) ».

Si le point fort est celui des données administratives, bien meilleures que les données déclarées dans les enquêtes ménages, le point faible est la disponibilité tardive, avec un écart de deux ans incompressible induit par le calendrier fiscal. Ainsi, en septembre 2013, avons-nous établi le niveau de vie mesuré pour 2011 (niveau de vie actuel mesuré), en septembre 2014, nous diffuserons le niveau de vie de 2012.

Un autre reproche adressé à cette approche est de ne pas tenir compte des ménages hors logements ordinaires, par exemple, des personnes sans domicile. Autre limite, les transferts inter-ménages sont mal mesurés, ce qui exclut par exemple les populations d'étudiants. De même, les aides locales, qui peuvent avoir un impact important sur la situation des personnes pauvres, ne sont pas non plus mesurées. Enfin, la dynamique d'une année sur l'autre n'est pas observée.

L'enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) est une autre source qui permet de suivre les individus en situation de pauvreté sur plusieurs années. Les entrées et sorties de personnes de situation de pauvreté représentent des flux importants : un tiers des pauvres d'une année donnée ne le sont plus l'année suivante. Généralement, il ne s'agit pas de modifications majeures mais de changements liés à la perte ou au gain d'un emploi ou d'une prestation.

Pour pallier les limites de la mesure relative, d'autres analyses sont réalisées et peuvent se baser sur une norme absolue. Ces analyses ne s'intéressent plus aux moyens mais aux fins, c'est-à-dire ce qui est effectivement consommé. Un panier minimal de bien est ainsi défini et permet de déterminer des privations. Les individus qui souffrent d'un certain nombre de privations de plusieurs biens essentiels sont considérés comme pauvres. Il existe un panier français et un indicateur européen, plus limité.

En France, on considère comme pauvre un ménage ayant plus de huit privations sur un panier qui en comprend 27 (4 privations sur 9 selon l'indicateur européen). Cette liste de privations recoupe quatre grands thèmes : insuffisances des ressources, retards de paiement, restrictions de consommation et difficultés de logement. Cette liste est en outre datée (*élaborée dans les années 90*) puisqu'elle n'intègre pas le téléphone, ni l'accès à Internet. Cet indicateur de pauvreté en conditions de vie s'articule de façon complexe avec l'indicateur de pauvreté monétaire. Il est ainsi considéré que la France compte 14 % de pauvres monétaires et 12 % de pauvres en conditions de vie, mais 5 % de la population seulement est à la fois pauvre selon l'indicateur monétaire et selon l'indicateur de pauvreté en conditions de vie. En outre, la pauvreté en conditions de vie présente la limite d'être peu déclinable au niveau local (mesurée dans une enquête de 12 000 ménages).

Taux de pauvreté - ménages - SRCV 2011				
		Pauvre monétaire		
		Non	Oui	
Pauvre en CDV	Non	79	9	
	Oui	7	5	12
			14	

En conclusion, le programme de travail de l'analyse statistique de la pauvreté nécessite moins d'affiner les concepts que d'améliorer la mesure monétaire locale, à travers le dispositif Filosofi. La priorité est aussi d'essayer de diffuser des informations plus précoces, pour les décideurs qui pilotent les politiques et pour le public. Enfin, il faut aussi mieux comprendre les trajectoires, pour mieux saisir la dynamique des situations de pauvreté.

- Echanges avec la salle

De la salle (Jean-Pierre JEANTHEAU, Agence nationale de lutte contre l'illettrisme – ANLCI)
 Sur les 13 % de personnes rencontrant des difficultés importantes à l'écrit en Ile-de-France - information mentionnée en introduction de séance - se trouvent des personnes jamais scolarisées, certaines scolarisées en France, d'autres scolarisées à l'étranger. L'Ile-de-France est une des régions où le taux de personnes en difficulté à l'écrit est l'un des plus importants, mais aussi celle où les personnes scolarisées en France ont le moins de difficultés. Par ailleurs, vous n'avez pas parlé du patrimoine, or il existe des exemples de personnes pauvres vivants pourtant dans des maisons valant plusieurs millions d'euros.

Jérôme ACCARDO

L'une des limites de la mesure du niveau de vie est, en effet, qu'elle ne valorise pas le patrimoine possédé. Il est possible de réaliser des exercices en simulant les loyers imputés pour calculer le taux de pauvreté des ménages propriétaires. On retrouve alors le même taux de pauvreté. Actuellement, le patrimoine n'est pas pris en compte pour calculer un taux de pauvreté.

De la salle (Alain GREUILLET, Fondation de l'Armée du Salut)

Dans les statistiques parisiennes, il a été souligné la difficulté de quantifier les personnes sans domicile fixe, or des techniques le permettraient. Pour bénéficier des minima sociaux, ces personnes sont domiciliées postalement. L'Insee pourrait-il se rapprocher des acteurs associatifs ?

Jérôme ACCARDO

J'évoquais les personnes sans domicile fixe dans le cadre de l'analyse du niveau de vie. Vous parlez ici du décompte de ces personnes et cette enquête existe, à savoir « L'enquête sans domicile 2012 ». Il n'existe cependant pas de dispositif actuellement pour déterminer leur niveau de vie.

De la salle (Brigitte BERLAN, Secours Populaire)

La pauvreté a toujours comme corollaire la précarité, qui est la dynamique de la pauvreté. Il faut avoir à l'esprit le fait que les revenus des personnes à faibles ressources sont très fluctuants. Cette situation engendre des difficultés de conditions de vie et de paiement. Concernant les mesures réalisées par les associations, le Secours Populaire reçoit beaucoup de personnes « sans domicile stable » (souvent hébergées chez des tiers ou à l'hôtel) qui, dans cette situation, représentent 40 % des personnes accueillies dans notre association en Ile-de-France. Ces personnes sont-elles prises en compte dans vos chiffres ?

Jérôme ACCARDO

Si elles touchent des prestations et si elles déclarent des revenus, oui, ces personnes sont prises en compte et donc enquêtées.

Disparités régionales de la pauvreté

Didier GELOT

Secrétaire général de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)

L'ONPES a été créé en 1998 par la loi du 29 juillet relative à la lutte contre les exclusions, à la demande des associations qui souhaitent mieux connaître les travaux relatifs à la pauvreté et à l'exclusion pour agir sur le terrain. L'ONPES a pour objet d'organiser la synthèse et la diffusion de l'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale et d'impulser le développement de la connaissance de ces domaines. Au final, l'ONPES est un lieu de rassemblement de l'information : il met en lien différentes sources, statistiques d'un côté, associatives de l'autre. L'ONPES remet un rapport annuel au Gouvernement (le prochain sera remis le 18 juin 2014). Il publie aussi une lettre d'information, une newsletter présentant les travaux français et internationaux.

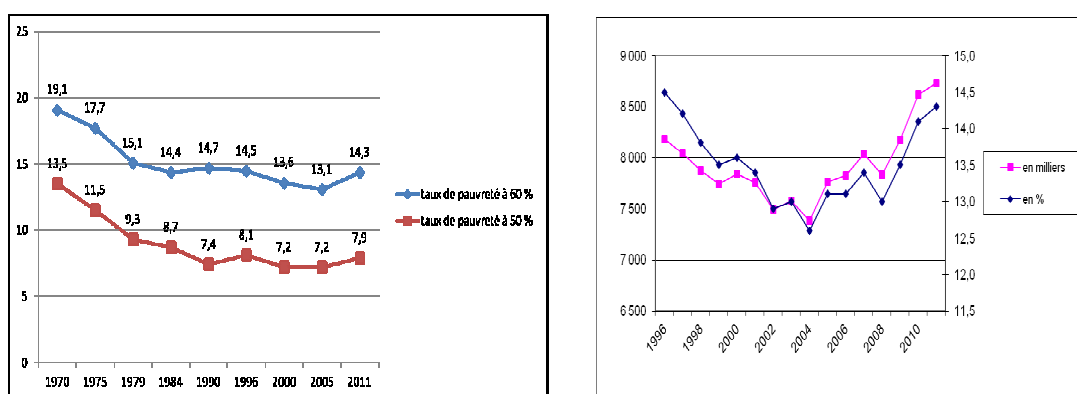
- **Pauvreté monétaire en France : quelles évolutions sur le territoire ?**

Quelques chiffres illustrent les évolutions nationales de la pauvreté et de l'exclusion sociale et permettent de réaliser des comparaisons par département. L'évolution de la pauvreté

peut s’observer sur une longue période et, selon l’indicateur retenu, elle peut varier du simple au double. Ainsi, 14,3 % de la population se trouve sous le seuil de pauvreté, évalué à 60 % du revenu médian en 2011. Mais, seul 7,9 % de la population touche 50 % du revenu médian en moyenne. Selon la finesse de la mesure, les individus peuvent basculer d’un côté ou de l’autre du seuil retenu.

Entre 1996 et 2004, une tendance à la baisse de la pauvreté a été observée. Puis, un point de rupture survient en 2004 et la pauvreté repart à la hausse ; une hausse qui s’accroît en 2008. Si on compare 1996 et 2011, le taux de pauvreté est inférieur en 2011 à ce qu’il était en 1996, mais le nombre de pauvres est plus important. Le discours est ainsi variable selon que l’on retienne un indicateur en volume ou en pourcentage.

Évolution de la pauvreté monétaire
sur longue période entre 1996 et 2011



La pauvreté monétaire peut être observée à un niveau départemental. Deux zones se distinguent par leur taux de pauvreté : le nord (région Nord) et le sud de la France (région Provence-Alpes-Côte d’Azur). L’Ile-de-France est, quant à elle, une terre de contrastes. Sur les six départements de la France où le taux de pauvreté est le plus faible, quatre sont en Ile-de-France. Cependant, la Seine-Saint-Denis est le département français où la pauvreté est la plus élevée.

La mise en relation d’indicateurs peut aider à la compréhension de la pauvreté. Ainsi, la pauvreté monétaire peut s’expliquer d’abord par le fait d’avoir ou non un emploi. Le taux de pauvreté peut ainsi être mis en relation avec le taux de chômage. Le taux de pauvreté des chômeurs est beaucoup plus élevé que le taux de pauvreté des personnes ayant un emploi. Cette corrélation forte est visible géographiquement. Cependant, les populations touchées ne sont pas forcément les mêmes. Au nord, des populations salariées, adultes et des couples avec enfants sont davantage concernées par la pauvreté. Au sud, le même profil est observé, mais en Midi-Pyrénées, en Auvergne ou dans le Limousin ce sont plutôt des couples sans enfants, des retraités, qui sont touchés par la pauvreté.

Il est intéressant d’observer la dynamique de pauvreté sur le territoire. Entre 2007 et 2011, on constate une extension de la pauvreté en volume sur tout le quart nord de la France, ainsi qu’un approfondissement de la pauvreté : le nombre de personnes dont les revenus sont inférieurs à 50 % du revenu médian a augmenté.

L’intensité de la pauvreté est un indicateur intéressant. On constate une intensité plus forte de la pauvreté dans le sud que dans le nord : les pauvres sont plus pauvres dans le sud que dans le nord. Entre 2007 et 2011, la variation de la pauvreté monétaire est aussi importante

au nord et au sud. Donc, l'écart se réduit entre le nord et le sud. En Ile-de-France la variation est moindre, mais la région part de plus loin.

Enfin, pour comprendre le lien entre la pauvreté et le Produit intérieur brut (PIB), nous pouvons effectuer la comparaison entre taux de pauvreté et PIB par tête. Pour le sud et le nord, on constate un fort taux de pauvreté et un PIB par tête faible. Il est donc difficile structurellement pour ces départements de s'en sortir, car le soubassement sociodémographique et économique du territoire est faible.

- Observation territoriale de la pauvreté : les difficultés

L'ONPES fait le constat qu'il est difficile de parler de pauvreté sans s'interroger sur son aspect infra-national. Elle aborde ces questions en partenariat avec des structures existantes comme la Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale (MIPES), des partenariats qui se sont traduits par l'organisation de deux colloques : l'un sur les enfants pauvres en 2012 et un second sur l'observation sociale territoriale en 2014.

L'ONPES s'est également intéressé à des données peu utilisées, comme les sources administratives mesurant le phénomène d'exclusion, comme les expulsions, par exemple. Il n'existe pas d'information organisée sur les expulsions en France. Les données sont manquantes, ou insuffisamment diffusées par les ministères de l'Intérieur ou de la Justice. Les données associatives sont également peu utilisées. L'ONPES tente de nourrir sa réflexion de ces informations de terrain qui sont en prise avec le réel. Elles ont la vertu d'illustrer la réalité mais convergent parfois difficilement avec d'autres sources administratives. L'ONPES travaille donc à une meilleure convergence entre ces différentes sources d'information. Enfin, l'observatoire mobilise comme source les informations dont disposent les professionnels du secteur sanitaire et social. Ces données sont utiles pour mesurer l'évolution des phénomènes de pauvreté et d'exclusion.

Le colloque sur l'observation sociale territoriale de mai 2014 a relevé un problème d'appropriation des données par les décideurs, pour plusieurs raisons :

- la difficulté de rendre compte des phénomènes dans des découpages administratifs qui correspondent aux situations locales ;
- la difficulté à observer la grande pauvreté, surtout au niveau local ;
- la difficulté de tenir compte du non-recours aux prestations sociales : comment identifier les besoins non exprimés ;
- la nécessité d'obtenir des informations plus récentes, tant au niveau national que local, pour conduire des politiques adéquates.

Malgré une nette amélioration des bases de données localisées, le système d'information et de diffusion reste difficile à exploiter. Il faut réfléchir à une sensibilisation des décideurs en matière d'appropriation des données statistiques existantes. La valorisation des travaux statistiques existant auprès des décideurs est un véritable enjeu.

- Quel suivi pour le plan gouvernemental au niveau territorial ?

Un plan de lutte contre la pauvreté a été mis en place en décembre en 1992, suivi d'une mission d'évaluation confiée à François Chérèque et à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Un premier rapport a été publié et s'appuie sur des données chiffrées. La mission de l'IGAS devait dresser un tableau de bord pour rendre compte de la réalisation des mesures annoncées dans le plan, en tenant compte d'une nécessaire dimension territoriale. Les indicateurs retenus sont d'abord des indicateurs de mise en œuvre opérationnelle (mobilisation des acteurs, respect des échéances, tenue des engagements, etc.). Ensuite, des

indicateurs de mobilisation ont été définis. Enfin, des indicateurs d'impact et de performance (dont la charge de la collecte revient à la Drees) ont été arrêtés et vérifient l'impact de six types de mesures correspondants à des thématiques clés.

Le tableau de bord national s'appuie sur un nombre « limité » d'indicateurs qui doivent mesurer l'impact du plan lui-même. L'évolution de ces indicateurs doit refléter le travail mené pour faire baisser la pauvreté grâce au plan. Des déclinaisons territoriales là où cela est possible ; il est à noter qu'il n'existe pas de déclinaisons territoriales du suivi du plan pour les départements d'outre-mer. Les zones rurales isolées, quant à elles, font l'objet d'un regard particulier dans le plan.

- Echanges avec la salle

De la salle (Virgile ADJAH, Conseil général de Seine-Saint-Denis)

Comment sont pris en compte les aspects informels des revenus dans la mesure de la pauvreté ?

Jérôme ACCARDO

Ces aspects ne sont pas pris en compte dans la mesure du niveau de vie monétaire.

Didier GÉLOT

Tout l'intérêt de lier les données administratives, les données statistiques et les données issues des associations peuvent donner un éclairage des situations de ce type.

De la salle (Jean-Pierre JEANTHEAU)

Comment les dynamiques migratoires sont-elles intégrées à la mesure de la pauvreté territoriale ?

Didier GÉLOT

L'ONPES tente de tenir compte de ces flux migratoires pour expliquer les évolutions des taux de pauvreté.

Mesurer la pauvreté au niveau local : enjeux et outils d'observation

Les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville

Valérie DARRIAU

Responsable du département des études statistiques et des systèmes d'information au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

- D'un empilement de dispositifs à une nouvelle géographie

La politique de la ville s'est construite par la sédimentation de plusieurs opérations en lien avec des zonages respectifs qui avaient pour ambition de récupérer des territoires en grande fragilité par des actions à dimension sociale, urbaine ou économique, selon les orientations politiques. Le renouvellement urbain, les zones franches urbaines, le développement social des quartiers sont l'illustration de ces trois dimensions. Mais leurs périmètres respectifs n'étaient pas toujours cohérents.

Jusqu'en 2006, à l'époque de la définition des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), cet empilement de dispositifs a conduit à une géographie prioritaire en « poupées russes » avec les Zones franches urbaines (100 ZFU), des articles 6 de dérogation pour la rénovation urbaine (au nombre de 166), les zones de redynamisation urbaine (594 quartiers en rénovation urbaine), les zones urbaines sensibles (751 ZUS) et les quartiers CUCS (2 492 quartiers), etc. Un rapport de la Cour des comptes a pointé l'enchevêtrement de ces zonages et la complexité et la diffusion de multiples dispositifs bénéficiant de fonds publics, ainsi que le risque de saupoudrage afférent. Il s'est donc avéré nécessaire de revoir la géographie prioritaire.

- L'exemple d'Amiens métropole

A titre d'exemple, le territoire d'Amiens métropole comporte trois ZUS. Toutes sont des zones de redynamisation urbaine et une seule est une zone franche urbaine (quartier nord d'Amiens) qui bénéficie d'exonérations et des avantages propres à ces dispositifs.

En 2006, arrivent les CUCS, définissant des quartiers avec différentes priorités. Une grande partie d'Amiens est alors recouverte par des quartiers CUCS de priorité 1, 2 ou 3. A ces zonages s'ajoutent les opérations de rénovation urbaine. La ville d'Amiens illustre alors la complexité des enchevêtrements de dispositifs, lesquels ne favorisent pas la mobilisation d'actions publiques spécifiques.

Entre octobre 2012 et janvier 2013, une grande concertation nationale a précédé la réforme de la géographie prioritaire. Y ont participé des collectivités, des administrations centrales et des associations. Cette concertation a fait émerger une trentaine d'indicateurs à prendre en compte dans cette nouvelle géographie prioritaire. Cependant, tous ne sont pas disponibles à la maille infra-communale. La maille la plus fine à laquelle le plus grand nombre de données sont disponibles est donc l'Ilot regroupé pour l'information statistique (IRIS). On retient les IRIS, qui pour l'indicateur (par exemple, la part des jeunes) au niveau global France entière

appartiennent au 20 % pour lesquels cet indicateur est le plus élevé. Ainsi, cette maille permet de cartographier des informations sur les jeunes, les familles monoparentales, les bénéficiaires des aides personnalisées au logement (APL), les chômeurs, le logement social, la plupart des populations immigrées. En comparant les différentes cartes, on constate des résultats qui convergent sans se recouvrir parfaitement.

Néanmoins, l'approche retenue pour définir les nouveaux quartiers prioritaires est celle des bas revenus, analysés à travers la source des revenus fiscaux. Sont considérés comme des bas revenus ceux qui se situent en dessous de 60 % du revenu médian national.

Les acteurs de la concertation ont également souhaité prendre en compte la ségrégation. Sur Amiens, ce changement d'approche fait évoluer le seuil de pauvreté. Le revenu médian de l'aire urbaine est de 17 360 euros, c'est-à-dire un revenu inférieur au revenu médian national (19 000 euros). Lorsqu'on j'applique 60 % de mon seuil de 17 360 euros, j'arrive à 10 420 euros ; sont donc considérées comme « pauvres localement » les personnes qui toucheraient moins de 10 420 euros.

Le principe du carroyage, avec une mesure plus fine, a succédé à la méthode de l'IRIS. Un seuil de bas revenu a été déterminé à l'aide d'une pondération entre deux optiques : nationale et purement locale. Ce seuil doit permettre d'identifier des zones de plus de 1 000 personnes majoritairement à bas revenus – la nouvelle géographie prioritaire ayant introduit une notion de concentration spatiale de la population. Sur Amiens, ces zones se situent dans les IRIS qui avaient été identifiées (où les indicateurs témoignaient) d'une grande difficulté. Les carreaux ont, cependant, le mérite de cibler des concentrations de population, contrairement à l'IRIS qui malheureusement peut diluer certains phénomènes.

Une comparaison entre cette nouvelle méthode d'observation et la précédente montre qu'elles se recoupent sur les ZUS d'Amiens. En revanche, la nouvelle méthode d'observation fait apparaître de nouvelles poches de pauvreté, l'une dans le centre-ville d'Amiens et l'autre à l'ouest du quartier sud-est. La réforme de la géographie prioritaire basée sur ce critère de bas revenus permet donc d'identifier, au niveau infra-communal, des concentrations urbaines sur lesquelles agir. Cependant, le carreau, qui est certes la maille la plus précise possible, se heurte parfois à la réalité de l'observation de l'habitat local. C'est tout l'enjeu de l'aller-retour avec le niveau local que d'arriver à apprécier un périmètre pour cette nouvelle géographie prioritaire.

- Une mise en œuvre pour 2015

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, qui porte en elle la nouvelle réforme de la géographie prioritaire et notamment l'abandon des ZUS pour décembre 2014, a été votée le 21 février 2014. Le critère de revenu a fait consensus à l'issue de la concertation nationale et pendant les débats à l'Assemblée nationale et au Sénat. Après promulgation de cette loi, un décret d'application est en cours d'examen au Conseil d'Etat pour définir les pondérations entre l'approche nationale et les unités urbaines. Puis, les quartiers et communes concernées seront annoncés prochainement. Certaines villes deviendront prioritaires et d'autres ne le seront plus. Cette nouvelle géographie prioritaire fait apparaître de nouvelles zones prioritaires au sein de quartiers dont la forme urbaine ne correspond pas à celle visée historiquement par la politique de la ville, et qui pourtant concentrent des populations très précaires. L'approche par les bas revenus et par carreaux a donc le mérite de casser le lien entre la forme urbaine et l'identification de concentration de personnes à bas revenus.

Une fois les premiers périmètres prioritaires annoncés, une phase de concertation durera jusqu'à l'automne 2014 pour les redessiner en tenant compte des réalités locales. Enfin, la nouvelle géographie prioritaire entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

- Echanges avec la salle

De la salle (Jean-Pierre JENTHEAU)

La destruction de quartiers peut entraîner une mobilité d'un territoire à l'autre dans la ville. Quelle est la réactivité des politiques fondées sur les territoires face à cette mobilité ?

Valérie DARRIAU

Vous évoquez le fameux effet « sas » ou effet « nasse » qui traverse toute la politique de la ville. Cette nouvelle géographie prend les personnes pour point de départ mais revient à identifier des territoires. Dès lors que cette politique se base en outre sur des zones de concentrations de population, elle laisse de côté les personnes à bas revenus situées hors de ces zones.

Il est prévu une actualisation de ces territoires tous les six ans à partir de la source de données la plus récente produite par l'Insee afin de prendre en compte, par exemple, les démolitions. Dans tous les cas, les effets urbains, sociaux et économiques d'une géographie prioritaire ne sont perceptibles que dans la durée. Les nouveaux contrats devront conjuguer les approches sociales et urbaines. L'objectif est d'avoir un contrat unique pour que les aspects sociaux et urbains s'articulent bien et que ces effets de mobilité soient réduits.

De la salle (Pierre LOMBARD, Conseil général de Seine-Saint-Denis)

Quel est le calendrier précis de la consultation des collectivités ?

Valérie DARRIAU

Le Conseil d'état votera le décret d'application de la loi le 10 juin 2014. La diffusion de la liste des zones prioritaires aura lieu dans la semaine qui suivra. Puis, les préfets de département auront en charge la consultation des collectivités. Il contactera les collectivités et les présidents d'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI), lesquels ont vocation à porter le CUCS. Des périmètres seront proposés par le biais d'une plateforme et le préfet les ajustera en fonction des retours des collectivités, toujours en respectant les termes du décret. L'échéance de validation de ces périmètres est fixée au 30 septembre 2014, puis un autre décret listera les contours réglementaires.

La connaissance territorialisée de la pauvreté : le dispositif d'informations actuel

Yohan BAILLIEUL

Chef de projet au Pôle de services de l'action régionale (PSAR) de Lille à l'Insee Nord-Pas-de-Calais

Un PSAR développe des outils mutualisés et mis à disposition de l'ensemble des directions régionales de l'Insee au niveau national qui leur servent ensuite à mener leurs travaux avec des partenaires en région, des préfetures, des conseils généraux, des services déconcentrés de l'Etat. Le PSAR de Lille a notamment travaillé sur un outil intitulé « connaissance territorialisée de la pauvreté ». Cet outil a connu une première version en 2009 (données 2006-2007), suite à un rapport du Conseil national de l'information statistique (CNIS) qui pointait un déficit de connaissance/de définitions communes sur l'approche locale de la pauvreté. Cet outil privilégie une approche « monétaire » de la pauvreté. Il montre une augmentation de la pauvreté sous toutes ses formes entre 2008 et 2012, dans un contexte de conjoncture économique dégradée. Vient ensuite, en 2013, l'adoption du PPLPIS.

L'actualisation de l'outil a deux objectifs : disposer d'un état des lieux plus récent avec les données de 2010 et 2011 et disposer d'une vision dynamique de la pauvreté afin de définir son évolution sur les territoires, les populations et les territoires les plus touchés, etc.

L'approche retenue par l'outil aborde différents concepts de la pauvreté :

- l'approche monétaire de la pauvreté ;
- les bas revenus, à partir des salaires et des prestations sociales ;
- les travailleurs pauvres (approche non aboutie) ;
- les bas salaires.

L'année de revenu observée est 2011, avec un retour en arrière pour les années comparables.

- L'approche monétaire de la pauvreté

Pour mesurer le niveau de vie d'un ménage, l'ensemble de ses ressources est rapporté au nombre d'unités de consommation du ménage. Le seuil de pauvreté monétaire est défini au niveau national à partir de l'EFRS. Il correspond à 60 % du niveau de vie médian observé dans la France entière soit, en 2011, 977 euros par mois (880 euros en 2006). L'outil « connaissance territorialisée de la pauvreté » (EP30) s'est basé sur les revenus disponibles localisés de 2008 et 2011, aux niveaux régional et départemental. Plusieurs types de données sont diffusés à partir de ces sources :

- la distribution des ressources sur les territoires via une comparaison des déciles territoriaux aux déciles nationaux ;
- les taux de pauvreté, y compris les indices sur la densité de la pauvreté. L'outil utilise les indices de Sen et de Gini pour comparer les territoires entre eux ;
- l'effet de la redistribution sur les territoires. Celui-ci est d'autant plus fort que la pauvreté est importante sur un territoire donné.

- L'approche de la pauvreté par les bas revenus

Pour affiner cette approche, l'outil propose une approche de la pauvreté par les bas revenus qui permet de descendre au niveau du canton et de l'aire urbaine. Le niveau de revenu des ménages, c'est-à-dire l'ensemble des ressources (salaires + prestations sociales) avant impôt est rapporté au nombre d'UC du ménage. Le seuil de bas revenus est défini au niveau national à partir des revenus déclarés auprès des CAF et correspond à 60 % du revenu médian par UC observé. On utilise les données de 2007 à 2012 des CAF, avec une diffusion infra-départementale. Dans cette approche, les outils de connaissance de la pauvreté sont construits en trois volets :

- une comparaison départementale du taux de bas revenus et du taux de pauvreté. En effet, les populations relevant de ces deux catégories ne sont pas identiques. Le taux de bas revenus, basé sur les données CAF, présente en outre quelques limites ;
- une caractérisation des foyers à bas revenus afin de déterminer leur localisation ;
- une caractérisation des allocataires de minima sociaux (RSA, AAH, minima sociaux).

- L'approche non aboutie par les travailleurs pauvres

L'outil a tenté de proposer une approche par les travailleurs pauvres, à partir des données de l'enquête SRCV. Un taux de travailleurs pauvres au niveau régional a été calculé dans la première version de l'outil, via une estimation statistique dite « par petit domaine ». Un travailleur pauvre est défini comme un individu qui travaille et qui appartient à un ménage pauvre. Malheureusement, les travaux d'estimation n'ont pas pu être menés à terme pour 2011 car les résultats n'étaient pas assez robustes.

- L'approche de la pauvreté par les bas salaires

Enfin, l'outil propose une approche par les bas salaires. Il se base pour cela sur les Déclarations annuelles de données sociales (DADS) effectuées par les employeurs afin de

calculer un salaire net médian. Est défini comme bas salaire un salaire inférieur à 60 % du salaire net médian. Ces données sont retenues hors fonction publique d'Etat et des salariés de particuliers-employeurs. La diffusion est possible au niveau départemental et infra-départemental. Cette approche effectue plusieurs analyses : caractéristiques des personnes à bas salaires (sexe, âge, contrat de travail, etc.), secteur d'activités, situation territoriale, etc. Il en ressort qu'un bas salaire peut provenir d'une accumulation de contrats courts ou de la sortie d'une longue période de chômage par exemple.

- Des données sur les non-salariés et l'approche par les conditions de vie

La deuxième version de l'outil a tenté d'exploiter des données sur les non-salariés (revenus de leur activité non-salariés + revenus d'une éventuelle activité salariée). Il est difficile de définir un seuil de bas revenus pour les non-salariés. L'approche descriptive tente de caractériser ces non-salariés par décile de revenus. Le champ ne tient pas compte du secteur agricole, ce qui le limite. Des données peuvent être obtenues pour cette population via les informations de la Mutualité sociale agricole (MSA). La source utilisée est celle de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour l'année 2011.

En outre, une approche sur la pauvreté non-monnaire a été prise en compte et reprend les estimations régionales fournies à Eurostat sur la pauvreté en condition de vie et en faible intensité de temps de travail.

Enfin, une réflexion sera engagée à partir du PPLPIS pour le décliner localement d'ici la fin de l'année 2014.

- Echanges avec la salle

De la salle (Virgile ADJAH, Conseil général de Seine-Saint-Denis)

La mobilité comme indicateur de la pauvreté est-elle à l'étude ?

Yann BAILLIEUL

Aujourd'hui, le PPLPIS ne comporte pas d'éléments sur la mobilité. Une réflexion a été esquissée au niveau territorial sur ce sujet.

Des RFL à FiLoSoFi : le nouveau dispositif d'observations fines des revenus et de la pauvreté

Anne-Thérèse AERTS

Chef de la section Observation territoriale des populations, des revenus et des conditions de vie à l'Insee

La division des statistiques régionales, locales et urbaines avec la division des revenus et des patrimoines des ménages de l'Insee co-assure la maîtrise d'ouvrage du projet FiLoSofi (fichier localisé social et fiscal). Le système d'information actuel sur les revenus à l'Insee s'appuie sur plusieurs dispositifs : d'une part, au niveau local, sur les Revenus fiscaux localisés (RFL) - indicateurs de structure et de distribution du revenu fiscal déclaré -, ainsi que sur le Revenu disponible localisé (RDL) - indicateurs sur la distribution des niveaux de vie, les inégalités et la pauvreté - et, d'autre part, au niveau national, sur l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) - indicateurs reflétant la distribution des niveaux de vie, les inégalités et la pauvreté, croisés selon différents critères sociodémographiques.

Une refonte de ce système d'information a été envisagée suite au constat des insuffisances du dispositif actuel. En effet, aucune information infra-départementale n'est disponible sur les niveaux de vie et la pauvreté monétaire associée. Par ailleurs, l'ERFS ne permet pas d'obtenir des données fines sur les déciles les plus élevés et les plus bas de la distribution des niveaux de vie.

Le projet FiLoSoFi vise à produire un exhaustif fiscal et social. Il a vocation à remplacer les dispositifs RFL et RDL actuels et de les compléter à l'aide d'indicateurs de niveau de vie aux échelons infra-départementaux et de disposer d'informations jusqu'aux derniers centiles de niveau de vie. FiLoSoFi améliorera aussi la précision de l'ERFS, en vue d'améliorer les méthodes de calage et d'incorporer dans les marges de calage les quantiles de la distribution des revenus obtenus à partir du futur exhaustif fiscal et social.

FiLoSoFi est encore en projet. Sa nouveauté essentielle est de rapprocher des fichiers fiscaux et des données sociales en provenance de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et la MSA. Ce qui permet de récupérer les prestations sociales exhaustives plutôt que de les imputer comme dans le dispositif RDL.

Le projet FiLoSoFi a néanmoins plusieurs limites. Il ne propose pas de clé d'appariement unique entre les fichiers fiscaux et sociaux, les prestations versées par la CNAF et la CNAV n'ont pu être récupérées que sur le mois de décembre et non sur l'année (ces données doivent donc être reconstituées) et, enfin, tous les revenus financiers exonérés de l'impôt sur le revenu doivent continuer à être imputés.

FiLoSoFi couvrira le champ des ménages fiscaux ordinaires de métropole, de la Martinique et de la Réunion. A noter que pour les DOM, les indicateurs ne portent que sur le revenu fiscal déclaré.

L'Insee a réalisé un plan de diffusion de FiLoSoFi. Le projet, en cours de finalisation, devrait être diffusé à partir de la fin du premier trimestre 2015 à l'échelon communal et supra-communal (Insee Première et opération coordonnée en région) et de fin 2015 pour l'échelon infra-communal, sur la base des revenus 2012.

La diffusion sera organisée sur Insee.fr, à l'image de ce qui existe actuellement :

- des produits de diffusion « tous publics » (bases téléchargeables, chiffres clés, cartes interactives) ;
- des prestations sur mesure « tous publics » sur zonage à façon (payantes) ;
- une offre d'indicateurs plus détaillés à un « public sous licence » sur des petites zones situées sur le territoire de compétence uniquement (collectivités territoriales, le CGET notamment) ;
- en interne, l'Insee diffuse tous les indicateurs mis à disposition par ailleurs ;
- les chercheurs peuvent accéder aux données individuelles par le biais du centre d'accès sécurisé distant aux données (CASD).

Eric FORTI

Président du CRIES d'Ile-de-France

Merci pour cet exposé qui vient clore cette matinée consacrée à l'analyse des méthodes et des mesures pour mieux comprendre la situation de la pauvreté. Dans la deuxième partie de cette rencontre, nous porterons un regard sur l'Ile-de-France pour présenter les résultats de ces mesures sur le territoire régional et infra-régional, et nous entendrons des paroles d'acteurs opérationnels qui, avec ces données, agissent contre la pauvreté.

Introduction de l'après-midi

Jean LIENHARDT

Secrétaire général du CRIES

La rencontre de ce jour répond à une demande des conseils généraux de disposer de plus d'information infra-régionale sur les mesures de la pauvreté. Les outils actuels sont, en effet, limités à ce niveau. En réponse à cette demande, de nouveaux outils de mesure sont en cours d'élaboration. Jérôme Accardo a rappelé plusieurs des concepts qui entrent en œuvre dans la mesure de la pauvreté. Il a expliqué qu'un double choix est à l'œuvre pour définir la pauvreté, entre l'approche relative et l'approche absolue, c'est-à-dire entre une approche par niveau de vie ou par panier de biens. En France, l'approche relative est celle qui est retenue et elle mesure, en somme, des inégalités.

Didier Gélot a ensuite présenté l'évolution du taux de pauvreté (soit dans une logique de 60 % ou de 50 % du niveau de vie du revenu médian) aux niveaux national et régional : il s'améliore entre 2000 et 2004 et se détériore ensuite. La rupture se situe vers 2004 et est antérieure à la crise ; ainsi, fait remarquable, la crise n'est pas la seule raison de l'augmentation du taux de pauvreté. Le profil de la population vivant sous le seuil de pauvreté est, en outre, variable d'une région à une autre (d'un département à l'autre) et les raisons de ces disparités sont souvent « cachées ».

Ensuite, Valérie Darriau a traité du sujet des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville et plus précisément où en était le processus d'une part et le calendrier législatif d'autre part. Puis, Yoann Baillieux et Anne-Thérèse Aerts ont évoqué le système d'information de la « maison » Insee. Notre outil actuel, l'EP30, a vieilli. Son intérêt est de mobiliser des informations à partir de plusieurs sources différentes et il est le seul à pouvoir traiter la période 2008-2011. Filosofi prendra sa suite pour la période ultérieure. Il est à noter que l'EP30 couvre encore le présent, une période importante de crise.

Eric FORTI

Les exposés de cet après-midi traiteront davantage de l'opérationnel. Nous débutons par une photographie régionale.

Photographie de la pauvreté en Ile-de-France

- L'observation de la précarité en Ile-de-France à partir des données CAF

Nathalie COULEAUD

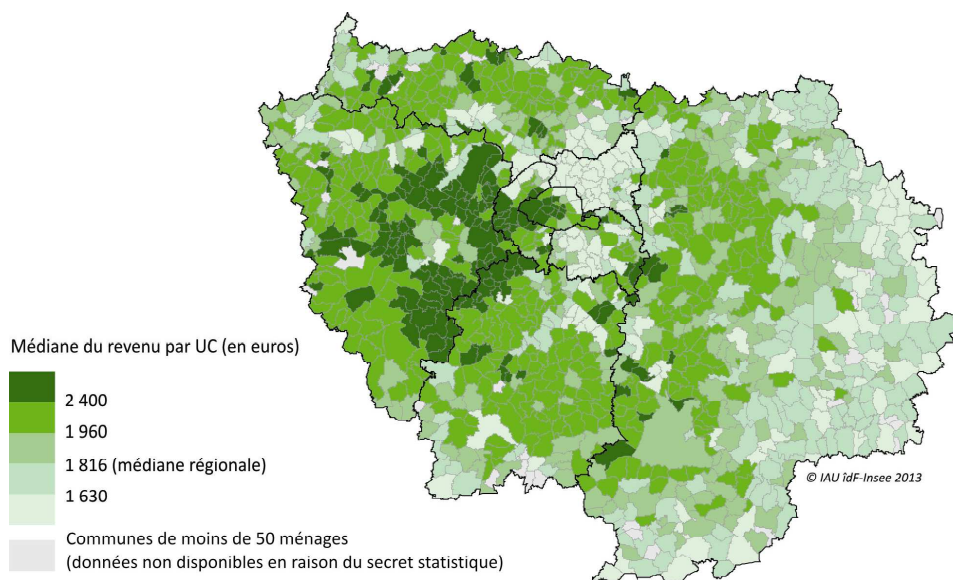
Chef de projet, Insee Ile-de-France

L'Insee a réalisé en partenariat avec la Cellule technique de réflexion et d'aide à la décision (Ctrad) un dossier « Regards sur la pauvreté en Ile-de-France ». L'Insee et la CAF ont un partenariat ancien, basé sur des échanges d'information, des études et publications conjointes. Ce dossier est le troisième d'une série qui a commencé en 2001. Il s'inscrit aussi dans le cadre du PPLPIS. L'approche retenue est l'approche monétaire de la pauvreté. Pour cela, nous avons mobilisé la source des RFL (données fiscales sur les revenus déclarés avant impôt et versement des prestations sociales).

En 2010, un ménage francilien sur deux déclare un revenu mensuel par UC de 1 816 euros. Ce revenu médian est supérieur de 19 % en Ile-de-France par rapport à celui que l'on observe en province. Sur le neuvième décile, c'est-à-dire les 10 % des revenus les plus élevés, l'écart est de près de 38 %, en faveur de l'Ile-de-France. En revanche, sur le premier décile de revenus, qui correspond au revenu maximum des 10 % des personnes les plus pauvres, est inférieur de 4 % en Ile-de-France par rapport à la province. Les ménages les plus modestes ont donc des revenus plus faibles en Ile-de-France.

Par ailleurs, on constate que les revenus sont plus faibles dans le nord de l'Ile-de-France (notamment en Seine-Saint-Denis) ainsi qu'à l'est de la Seine-et-Marne. Paris présente des contrastes importants, entre les 18^e, 19^e et 20^e arrondissements et le centre et l'ouest parisien, où les revenus sont beaucoup plus élevés.

Revenus médians peu élevés au nord et à l'est de l'Ile-de-France



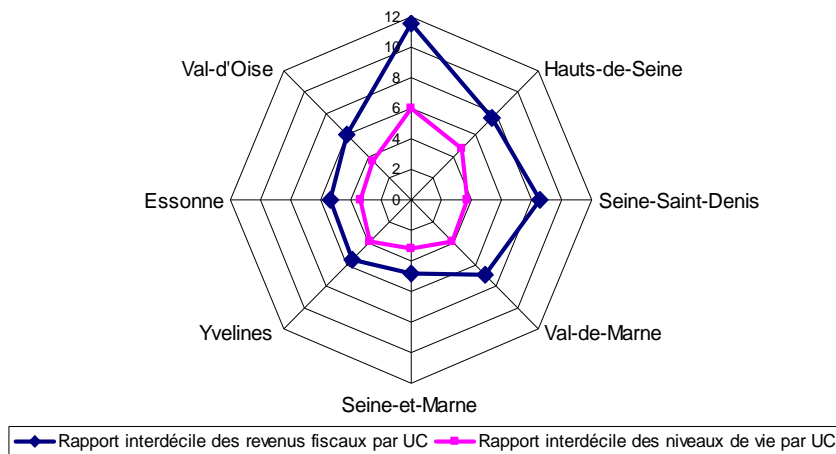
Trois indicateurs permettent de situer les départements au sein de la région : les revenus du premier décile, le revenu médian (la médiane) et les revenus du neuvième décile. Plusieurs profils se dessinent. Un premier groupe de départements composé de Paris, des Yvelines et des Hauts-de-Seine se caractérise par des revenus médians et un neuvième décile supérieur à ceux observés au niveau de la région. Dans un deuxième groupe comprenant la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise, tous les déciles retenus sont inférieurs à ceux observés au niveau de la région. Enfin, en Essonne et en Seine-et-Marne, les écarts entre les plus riches et les plus pauvres sont les plus faibles.

Ensuite, le rapport inter-décile est le ratio entre le neuvième décile et le premier décile permet de quantifier la dispersion du revenu et mesure ainsi l'ampleur des inégalités entre les plus hauts et les plus bas revenus. Sur la région, le ratio est de 7,4 contre 5,2 en province. Paris est le département le plus inégalitaire de la région, avec un rapport de 11,5 entre les revenus les plus élevés et les moins élevés, suivi par la Seine-Saint-Denis. Paris combine deux facteurs : le revenu des ménages les plus aisés est le plus élevé de la France métropolitaine et le revenu des plus modestes y est le plus bas, après la Seine-Saint-Denis.

Nous étudions maintenant cette situation quand on introduit la redistribution, en utilisant la source du RDL, disponible au niveau départemental. En tenant compte de la redistribution, la région Ile-de-France est en position plus favorable que la province pour tous les déciles, y compris pour le premier.

Les effets de cette redistribution sont sensibles dans les départements où la population est particulièrement pauvre, notamment à Paris où le rapport inter-décile passe de 11,5 à 6.

Les effets de la redistribution sont les plus sensibles à Paris et en Seine-Saint-Denis



Les effets de la redistribution sont plus sensibles sur les bas revenus. Elle permet d'augmenter de 60 % le niveau du premier décile de revenu sur l'Ile-de-France. Les mêmes effets sont à l'œuvre dans une comparaison entre l'Ile-de-France et la province.

En France, la pauvreté monétaire est mesurée de façon relative. Un individu est considéré comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, c'est-à-dire 60 % de la médiane des niveaux de vie. Pour 2010, l'année de ce travail, il est de 964 euros. Le seuil de revenu des ménages est variable selon la composition familiale du fait du jeu des UC.

Un autre indicateur mobilisable est l'intensité de la pauvreté, qui est plus forte en Ile-de-France qu'en province. Par ailleurs, le pouvoir d'achat des ménages franciliens a diminué entre 2009 et 2011.

En complément de l'approche monétaire de la pauvreté, l'indicateur de pauvreté en condition de vie peut être observé. Cette mesure s'appuie sur l'enquête SRCV, qui rassemble 27 indicateurs de privation qui permettent de constater ce dont les ménages pauvres se privent. Il est considéré que la pauvreté en condition de vie commence lorsqu'un ménage cumule huit privations sur les 27. Selon ce critère, à caractéristiques comparables, un ménage francilien encourt un risque de pauvreté en condition de vie supérieur de 40 % à celui des ménages de province. Ce risque est particulièrement important pour ce qui concerne les difficultés de paiement de loyer et des charges et le surpeuplement des logements.

Grâce aux fichiers des CAF, une catégorie de personnes pauvres dits « allocataires très dépendants » peut être identifiée. Ce sont des foyers dont les revenus sont constitués à 75 % par des prestations sociales (prestations familiales, Revenu solidarité active – RSA). Un foyer allocataire sur 5 est très dépendant des prestations des CAF en Ile-de-France en 2011. Les allocataires très dépendants sont plus âgés, ce sont souvent des personnes seules, des chômeurs ou des inactifs. Aussi, le géo-référencement des fichiers des CAF permet de localiser ces foyers par rapport à un découpage en carreaux du territoire et d'effectuer une analyse spatiale et de faire apparaître des zones de surreprésentation, ici des allocataires très dépendants.

Danie CHEMINEAU

CAF Ile-de-France

Les données relatives aux allocataires des CAF sont un gisement d'informations pour l'appréhension de la pauvreté, avec une population couverte par la branche famille de 2,1 millions d'allocataires. Ces données servent d'abord à délivrer des prestations et leur fiabilité statistique peut se révéler fragile. Néanmoins, les populations en situation précaires sont très présentes dans les fichiers des CAF. En outre, les indicateurs des CAF présentent l'intérêt de pouvoir se décliner au niveau local.

Cette collecte de données est un enjeu pour la branche Famille et a nécessité des adaptations et des actualisations, en fonction des évolutions législatives, de l'élargissement de la population étudiée, de l'intégration de ressources trimestrielles et d'évolutions méthodologiques.

Les CAF exploitent les fichiers des allocataires au 31 décembre d'une année donnée, à partir d'une population de référence, hors personnes âgées de 65 ans ou plus, hors allocataires étudiants recevant une allocation logement et hors bénéficiaires de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) vivant en maison spécialisée. Les allocataires à bas revenus sont déterminés en mobilisant les données de ressources des allocataires rapportées aux données de l'Insee.

Pour déterminer le revenu par UC, les CAF retiennent les ressources les plus contemporaines possibles. Pour les bénéficiaires des minima sociaux, sont retenus les ressources trimestrielles et les prestations perçues une année n. Pour les autres allocataires sont additionnés le revenu imposable de l'année N-1 et les prestations contemporaines. Sont exclues, les prestations de garde des jeunes enfants, à l'exception de la prestation d'accueil de jeune enfant et l'allocation de rentrée scolaire, en les pondérant.

Ces conventions retenues par la CAF sont en cohérence avec les informations disponibles dans les fichiers des allocataires. Le seuil de bas revenus est ensuite fixé à partir de l'ERFS. Il est à noter que l'ERFS porte sur les ménages ordinaires, tandis que les allocataires gérés par les CAF tiennent compte des personnes qui résident en collectivité. Pour déterminer les seuils de bas revenus, les CAF ajustent les données de l'ERFS (disponible à l'année N-2) en fonction de l'indice des prix, afin d'obtenir un seuil pour l'année N-1.

Les effets conjugués des différentes précautions de cette méthodologie (non prise en compte de l'effet de redistribution des impôts, champ réduit des données CAF, etc.) conduisent à définir un taux d'allocataires à bas revenus supérieur au taux de pauvreté.

Ainsi, la fraîcheur des données de la branche Famille des CAF et leur volume permettent une déclinaison des indicateurs au niveau local. En Ile-de-France, le seuil de pauvreté des allocataires pour 2013 s'élève à 1 021 euros par UC et par mois. A titre indicatif, un couple ayant deux enfants de moins de 14 ans est à bas revenus si ses ressources mensuelles sont inférieures à 2 144 euros. Si les enfants ont plus de 14 ans, les ressources mensuelles doivent être inférieures à 2 552 euros.

Géographiquement, on constate de fortes disparités de la pauvreté des allocataires selon les départements. Fin décembre 2013, 684 000 foyers allocataires vivent ainsi sous le seuil de pauvreté en Ile-de-France, soit un allocataire sur quatre. Si l'on considère l'ensemble des personnes vivant dans ces foyers (conjoints, enfants ou autres personnes à charge), ce sont 1,6 million de Franciliens qui sont touchés par la pauvreté en Ile-de-France, soit près de 16 %

de la population francilienne âgée de moins de 65 ans (contre 14,8 % en 2010, soit + 1,1 point).

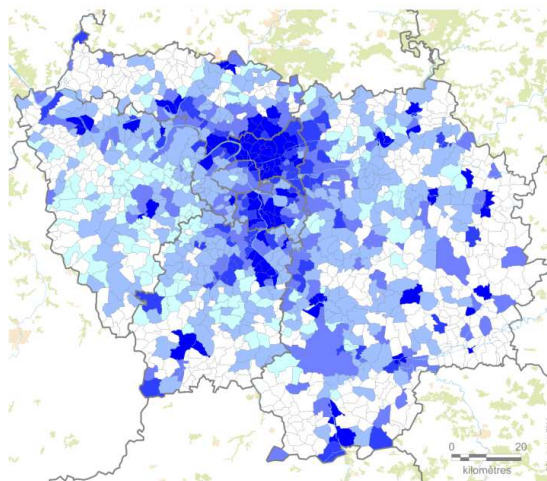
Le taux de bas revenus varie entre 10,5 % dans les Yvelines et 28,4 % en Seine-Saint-Denis.

De fortes disparités selon les départements

	Foyers allocataires à bas revenus	Population des foyers allocataires à bas revenus	en % de la population (hors agriculteurs et 65 ans ou plus)
Paris	135 732	257 342	13,4
Hauts-de-Seine	73 201	163 073	12,0
Seine-Saint-Denis	148 410	385 374	28,4
Val-de-Marne	81 221	192 454	16,7
Seine-et-Marne	64 734	164 885	14,1
Yvelines	52 483	127 912	10,5
Essonne	58 534	150 120	14,2
Val-d'Oise	70 066	188 360	18,2
Ile-de-France	684 381	1 629 520	15,9

Certaines communes enregistrent des taux de pauvreté élevés, notamment en Seine-Saint-Denis : Clichy-sous-Bois (44,4 %) ; La Courneuve, (42 %) ; Stains (40 %) ; Aubervilliers (38 %), etc. D'autres départements ont des poches localisées de pauvreté. A Paris, trois arrondissements dépassent le taux régional, le 18^e, le 19^e et le 20^e.

Population résidant dans les foyers allocataires à bas revenus en Ile-de-France en 2013
Taux régional : 15,9 %



Part de la population résidant dans les foyers allocataires à bas revenus par commune (en %)

- 20 et plus
- De 15 à moins de 20
- De 10 à moins de 15
- De 5 à moins de 10
- Moins de 5
- Commune avec un nombre d'allocataires < à 100 et/ou un nombre de personnes résidant dans un foyer allocataire pauvre < à 5.

Limites territoriales

- Départements
- Communes
- Bois et forêts
- Bâti
- Hydrographie

Source : Cif 04 12/2013 à base recensement 2010, population communale

En termes de profils de la pauvreté, les familles monoparentales sont surreprésentées. Par ailleurs, l'exposition à la pauvreté est beaucoup plus forte pour les enfants. Certaines communes ont des taux de pauvreté infantile supérieure de 30 % à la moyenne. Dans près de neuf communes dionysiennes sur dix, au moins un quart des enfants vivent au sein d'une famille pauvre.

Enfin, à l'aide de ces données, les CAF peuvent tenter de tirer un premier bilan de la mise en place du RSA, quatre ans après sa création. Le RSA assure un minimum de revenu en cas d'inactivité et un complément de revenu à ceux qui travaillent. Sa création avait pour ambition de faire en sorte que l'emploi soit toujours plus rémunérateur que l'inactivité. Il a trois composantes : le RSA socle seul, le RSA socle et activité et le RSA activité seul ; les deux premières composantes constituent le RSA socle et correspondent au RMI et à l'API anciennement distribuées.

La montée en charge du dispositif en Ile-de-France est lente et progressive. Quatre ans après sa mise en place, le RSA est versé à 388 357 allocataires franciliens (décembre 2013). Enfin, on dénombre 58 000 mouvements d'entrées et de sorties du dispositif et l'on observe que par rapport à 2009, les sorties s'amenuisent, avec 85 entrées pour 100 sorties.

- Echanges avec la salle

De la salle (Jean-Pierre JEANTHEAU, Agence nationale de lutte contre l'illettrisme – ANLCI)

Il semble que le stock de personnes au RSA augmente. Les individus restent-ils donc dans le dispositif ?

Danie CHEMINEAU

Certains restent dans le dispositif.

De la salle (Elisabeth De CORBIER)

La population âgée échappe aux statistiques. Certaines personnes voient leurs prestations temporairement arrêtées le temps d'une vérification par la CNAV. Ne manque-t-il pas une photographie de la pauvreté au-delà de 65 ans ?

Danie CHEMINEAU

Cette photographie ne peut être réalisée à l'aide des données CAF.

De la salle (Virgile ADJAH, Conseil général de Seine-Saint-Denis)

La progression du RSA diffère-t-elle selon les départements en Ile-de-France ? Il semble que la progression soit plus importante en grande couronne qu'en Seine-Saint-Denis.

Danie CHEMINEAU

Le dossier « Regards sur la pauvreté en Ile-de-France » reprend de nombreux éléments sur la Seine-Saint-Denis.

Sylvie LAGARDE

Pour information, une enquête nationale en partenariat avec la Dress sera menée sur les ressources des jeunes pour appréhender des transferts de revenus à l'intérieur des familles.

De la salle (Serge MAS, conseiller au CESER Ile-de-France)

Tient-on compte des entrées et des sorties pour une seule personne ou plusieurs mouvements peuvent-ils être comptabilisés par personne ?

Danie CHEMINEAU

Ce sont les revenus trimestriels qui sont comptabilisés.

Les acteurs régionaux : points de vue opérationnels et approches spécifiques

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale : les enjeux pour l'Ile-de-France

Céline Calvez

Responsable du pôle social jeunesse et vie associative à la Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) d'Ile-de-France

La DRJSCS d'Ile-de-France coordonne les travaux du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale à la demande de la Région Ile-de-France. Adopté en janvier 2013, à la suite d'une concertation avec tous les acteurs de la solidarité, le plan pauvreté comprend 61 mesures réparties sur trois axes - réduire les inégalités et prévenir les ruptures ; venir en aide et accompagner vers l'insertion ; coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs - et abordant sept thématiques transversales (accès aux droits et aux biens essentiels, emploi et travail, logement et hébergement, santé, familles et enfance, inclusion bancaire et surendettement, gouvernance des politiques de solidarité). Certaines mesures relèvent du niveau national, d'autre du niveau régional.

Une mission d'élaboration d'une méthodologie de déclinaison territoriale et de suivi du plan a été confiée à François Chérèque, inspecteur général des affaires sociales (IGAS). Dans ce cadre, les préfets de région ont été invités à organiser des rencontres territoriales, afin de permettre l'appropriation du plan par les acteurs de terrain et en favoriser le déploiement opérationnel sur les mesures dont la mise en œuvre dépend de l'initiative locale.

Cette rencontre a eu lieu pour l'Ile-de-France le mercredi 20 novembre 2013, à la préfecture de région, en présence de François Chérèque. Elle a été l'occasion de présenter le diagnostic territorial sur la situation de la pauvreté en Ile-de-France, élaboré par les services de la DRJSCS, de la DRIHL et de l'ARS, en lien avec l'Insee, sur les constats suivants : malgré des atouts socio-économiques, l'Ile-de-France continue d'être un territoire de contrastes et d'inégalités en termes de revenus, d'emploi, de logement et de santé.

La rencontre régionale, qui a réuni environ 200 participants issus des services de l'Etat, des conseils généraux, des communes, des CAF, des opérateurs et des associations, a été l'occasion d'échanges particuliers autour de deux thématiques : la précarité des familles fragiles et monoparentales et l'accès aux droits (réduire le non recours aux droits). Les services de l'Etat impliqués dans certaines mesures ont également présenté leur stratégie (ARS, DRIHL, Direccte) *Constat : une nécessaire simplification et adaptation locale des dispositifs de solidarité.*

Le préfet de région a demandé aux préfets de département de déployer le plan dans leur département pour une approche territoriale et partenariale des problématiques de pauvreté (Essonne en décembre 2013).

Ce plan doit être mis en lien, pour une action de l'Etat cohérente et efficace, avec les outils déjà en place au niveau des services de l'Etat :

- le plan d'action en faveur de la jeunesse d'IDF 2014-2017 ;
- les nouvelles orientations de la politique de la ville (conventions interministérielles pour la mobilisation du droit commun dans les quartiers prioritaires) ;
- le plan régional d'accès aux soins des plus démunis (PRAPS) ;
- le comité régional de l'hébergement et de l'habitat et la conférence régionale des services intégrés d'accueil et d'orientation.

En Ile-de-France, il s'accompagne aussi d'un approfondissement des mesures suivantes :

- les diagnostics territoriaux du sans-abrisme au mal-logement (DRIHL, en cours) ;
- les états généraux du travail social (refondation du travail social, les assises du travail social IDF ont eu lieu lundi 2 juin dernier) ;
- des expérimentations localisées à poursuivre et à évaluer :
 - Recherche action dans le 77 sur le non recours aux droits, a donné lieu à une circulaire DGCS généralisant le dispositif ;
 - Garantie jeunes dans le 93 (communauté Est ensemble, retard de démarrage) ;
 - réforme de la domiciliation.

- Poursuivre le développement de la participation des personnes en situation de pauvreté ou de précarité à l'élaboration et au suivi des politiques publiques

La participation des usagers à l'élaboration et au suivi des politiques qui les concernent est un axe relativement nouveau sur lequel les services de l'Etat et les collectivités territoriales travaillent, car on le retrouve également dans le plan priorité jeunesse et les nouvelles orientations de la politique de la ville. Les modalités concrètes de cette association/consultation restent encore à définir. A titre d'exemple, le plan d'action en faveur de la jeunesse sera présenté au conseil régional des jeunes.

Le Rapport IGAS Chérèque après un an de mise en œuvre fait un premier bilan : le plan est sur les rails, des mesures ont déjà été prises (revalorisation du RSA socle, augmentation des plafonds d'accès à la CMUC). Mais on constate notamment un retard sur d'autres dispositions (fusion RSA activité et prime pour l'emploi) et des questionnements sur la gouvernance locale (Etat-Conseil général (chef de file en matière d'action sociale), CAF).

Pour en savoir plus sur plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale :

<http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/DP-PAUVRETE.pdf>

Echanges avec la salle

Jean LIENHARD

Pouvez-vous nous donner des précisions quant à la mesure 60 du plan ?

Céline CALVEZ

Cette mesure n'est pas mise en œuvre de manière totalement identifiée.

De la salle (Bénédicte RICHOUX, Observatoire social du département de l'Essonne)

Un guide de la mise en œuvre du plan pour les départements du 44 et du 77 est-il prévu ?

Céline CALVEZ

Une circulaire faisant état des expérimentations menées a déjà été publiée à cet effet.

De la salle (Brigitte BERLAN, Secours populaire)

Nous avons été associés au travail sur le non-recours aux droits mené en Seine-et-Marne. Je déplore cependant que les choses se construisent sans les personnes concernées, ce qui pose des problèmes en termes de compréhension, d'efficacité et d'application des mesures. La gouvernance du plan doit, à mon sens, être revue afin de prendre en compte les acteurs de terrain.

Céline CALVEZ

J'en conviens. Cependant, au niveau local, le contrôle de la mise en œuvre du plan incombe aux conseils généraux, les communes et les CAF et non à l'Etat.

Eric FORTI

Je comprends les difficultés que vous rencontrez à établir des partenariats avec des acteurs de la société civile.

L'expérience de l'OPILE et de l'APUR : les spécificités parisiennes

Emmanuelle PIERRE-MARIE

L'Atelier parisien d'urbanisme (APUR)

L'Observatoire parisien de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion (OPILE) existe depuis 2008. Afin de mieux lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la Ville de Paris – qui regroupe des personnes de part et d'autre de l'échelle sociale – a en effet souhaité se doter d'un observatoire à l'échelle de Paris et du département, afin de mieux connaître les situations de pauvreté et d'exclusion sur son territoire et d'ainsi mieux agir dans ses politiques locales.

La mission de l'OPILE est d'organiser un partage des connaissances des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale, d'en faciliter l'accès et de mettre en place un suivi des principaux indicateurs chiffrés, qui sont nécessaires à la prise de décision des pouvoirs publics. L'idée est de réfléchir sur la manière dont il serait possible d'appréhender de nouvelles questions sociales sur un territoire aussi contrasté que la Ville de Paris.

Les priorités exprimées lors des comités d'orientation concernent plus particulièrement certains groupes sociaux, qui sont difficilement appréhendés par les statistiques disponibles, et qui sont confrontés à des difficultés d'ordre social, économique, culturel et sanitaire qu'il convient d'identifier.

La mission de l'OPILE, bien que difficile à mener à bien, du fait de la complexité d'obtenir des informations sur des thématiques aussi fines, se veut ainsi transversale. Il s'agit de constituer une base de données, alimentée par les principaux producteurs de données statistiques mais aussi par les associations, selon les thématiques annuelles.

L'OPILE actualise également l'Indicateur de santé sociale (ISS), élaboré par la Mipes et l'IAU îdF, dans l'optique de le décliner à l'échelle du département de Paris. Il actualise aussi des fiches d'identité sociale pour chaque arrondissement, afin que ces derniers puissent appréhender au mieux leur territoire, et réalise des études plus thématiques afin de mieux connaître la situation sociale de certaines populations. Ainsi en 2014, une étude transverse sur le sujet du sans-abrisme a été réalisée. La question des classes moyennes fragiles a également été abordée.

Pauline VIROT

L'Atelier parisien d'urbanisme (APUR)

Dans le cadre de l'OPILE, nous avons été associés au groupe de travail de la MIPES en Ile-de-France sur les indicateurs synthétiques. Dans ce cadre, nous avons jugé intéressant de décliner l'ISS régionale, développé par la Mipes et l'IAU îdF (*en particulier Mariette Sagot*), à l'échelle départementale de Paris. Nous souhaitons ainsi obtenir une mesure d'analyse plus fine de la santé d'un territoire. C'est ainsi que l'ISS déployé localement recouvre sept dimensions : santé, logement, scolarité, emploi, revenus et minima sociaux, un indicateur d'inégalités de revenu d'un territoire et un indicateur de surendettement. L'idée était aussi d'avoir un indicateur d'alerte nous permettant d'avoir une meilleure vision de l'évolution sociale sur un territoire.

Le travail de sélection des indicateurs à prendre en compte à l'échelle départementale par rapport à ceux de l'échelle régionale, a parfois été problématique, notamment sur la thématique de l'échec scolaire ou celle de l'emploi précaire. Par ailleurs, cet indicateur nécessite que nous disposions de données annuelles. L'indicateur régional prend en compte 12 variables, notamment le nombre de nouveaux cas déclarés de tuberculose, le surendettement, la part de foyers à bas revenus ou encore le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse.

D'une manière générale, plus un indicateur tend vers zéro, plus l'état de santé sociale se dégrade. Au vu des analyses, l'indicateur indique une détérioration de la situation sociale depuis 2008 sur l'ensemble du territoire, bien que la Ville de Paris ait été quelque peu épargnée. Ces évolutions sont néanmoins calquées sur les 12 variables.

Au niveau global, les variables qui ont eu le plus d'impact sur cette baisse sont le taux de chômage de longue durée, le surendettement, la pauvreté, les inégalités territoriales et le taux de personnes couvertes par le RSA-socle.

Au niveau de Paris, les valeurs négatives concernent l'augmentation du chômage, la hausse des prix du logement, la hausse des populations couvertes par le RSA-socle, le surendettement et les inégalités territoriales de revenus.

A plus long terme, la Ville de Paris a néanmoins connu une légère amélioration de sa situation sociale - contrairement à l'Ile-de-France et la France - et ce, grâce à l'amélioration des indicateurs de santé, notamment la tuberculose. Ce qui frappe le plus les spécificités parisiennes, c'est l'ampleur de la hausse des logements par rapport aux revenus, mais aussi les inégalités sur le territoire et le surendettement.

L'incidence de la baisse de la tuberculose, nous amène à envisager une reconstruction des indicateurs de santé à l'échelle locale. Par ailleurs, cette approche va être déployée à l'échelle des trois départements de la petite couronne. D'une manière générale, nous pouvons voir à quel point la Seine-Saint-Denis est en train de se dégrader sur le plan de la situation sociale.

Echanges avec la salle

De la salle (Virgile ADJAH, conseil général de Seine-Saint-Denis)

Pourquoi n'avez-vous pas envisagé d'autres indicateurs que la tuberculose pour la santé ? Par ailleurs, je pense que, plutôt que le taux de chômage, il faudrait regarder le nombre de demandeurs d'emploi.

Pauline VIROT

Concernant le choix de la tuberculose, ce dernier a été fait à l'échelle régionale.

De la salle (Marianne SAGOT, Institut d'aménagement et d'urbanisme - IAU d'Ile-de-France)

Il y a eu un groupe de travail avec l'ORS, et nous cherchions un indicateur pour cibler la précarité, d'où le choix de la tuberculose. Concernant le chômage, il s'agit véritablement d'un taux que nous avons calculé en ciblant, en plus des chômeurs identifiés par l'Insee, les personnes qui sont au chômage depuis plus d'un an.

De la salle (Philippe RICARD, Pôle emploi d'Ile-de-France)

La remarque est judicieuse. Le taux de chômage relève, en effet, d'une définition Insee et il y a une différence entre le concept de demandeur d'emploi et celui de chômeur. J'estime qu'il est difficile de calculer un taux de chômage de plus d'un an pour l'ensemble des catégories (A ; B ; C).

En Seine-Saint-Denis : diagnostic d'ensemble et bénéficiaires du RSA

Pierre LOMBARD

Service de l'observatoire départemental

Notre présentation visera à dresser un portrait social de la Seine-Saint-Denis sur la décennie passée. Nous évoquerons dans un premier temps les dynamiques sociales en Seine-Saint-Denis puis, en seconde partie, l'exemple des bénéficiaires du RSA les plus anciens.

- Les dynamiques démographiques et sociales en Seine-Saint-Denis : tendances

En tête des grandes tendances de la décennie passée, nous relevons une augmentation de 150 000 habitants entre 1999 et 2011 ; elle s'est néanmoins ralentie à partir de 2006. Cet accroissement a un impact sur les politiques à mener et va de pair avec un accroissement des difficultés sociales. La Seine-Saint-Denis est, par ailleurs, toujours une terre d'accueil : sur plus d'1,5 million d'habitants près de 323 000 personnes sont de nationalité étrangère. Nous constatons néanmoins que les inégalités qui se creusent vers le bas et que la demande est sociale est forte. Ces deux paramètres qui nécessitent une adaptation du travail social.

- Les nouveaux habitants : profil et impact pour le département

La Seine-Saint-Denis a accueilli près de 200 000 nouveaux habitants entre 2001 et 2006. Environ 15 % de nouveaux habitants sont arrivés depuis cinq ans ce qui montre que ce sont les habitants les plus stables de la région. Cette stabilité se vérifie aussi par la part de population ayant changé de commune au sein du département. De grandes différences existent néanmoins entre les communes.

Les nouveaux arrivants contribuent au rajeunissement de la population (60 % de 20-39 ans) et la féminisent. D'un point de vue plus économique, ils renforcent la part d'actifs ayant un emploi ainsi que les cadres et aussi les chômeurs ainsi que les hommes ou femmes au foyer. Nous ne constatons que les arrivants en moyenne mieux lotis que les habitants déjà présents. Une grande part d'entre eux reste néanmoins fragile (51 % contre 36 % en Ile-de-France), ce qui a un impact sur les politiques sociales.

- Impact potentiel sur les politiques de solidarité

Cette situation impacte les politiques destinées aux familles et aux enfants. Au sein de la Seine-Saint-Denis, nous constatons une surreprésentation des enfants de moins de 10 ans et dénombrons un quart de familles nombreuses et un quart de familles monoparentales. D'une manière générale, les politiques en faveur de l'enfance et de la famille sont donc déjà

importantes sur le territoire et restent primordiales. Pour mesurer l'impact de ces dynamiques démographiques, il est nécessaire de se pencher sur ce que le département peut mettre en place pour ces personnes.

L'impact de cette situation se mesure également sur les politiques de solidarité. Sur le territoire nous dénombrons près de 230 000 personnes âgées (60 ans et plus), dont une hausse significative des 50-65 ans ce qui nous amène à nous interroger sur le nombre de personnes du *baby-boom* qui ont quitté ou pas le territoire. En parallèle, nous observons aussi une hausse assez nette des 80-90 ans, ce qui représente un enjeu en termes d'accompagnement des personnes âgées dépendantes. Globalement, nous constatons donc un vieillissement de la population qui pèse sur les politiques en faveur de l'autonomie.

Par ailleurs, le nombre d'ouvriers et d'employés a diminué et la qualification des habitants en progression. C'est en Seine-Saint-Denis que le taux de chômage est le plus élevé et a le plus augmenté, et 15 % des salariés du territoire travaillent à temps partiel. Ces données posent les enjeux de l'accès à la formation et de la lutte contre le décrochage scolaire. La question de l'accompagnement vers l'emploi se pose également et nous avons des répercussions directes sur les demandes de certaines prestations, notamment la hausse des bénéficiaires du RSA.

Le niveau de vie médian en Seine-Saint-Denis est le plus bas d'Ile-de-France en 2011 : un ménage sur quatre vit sous le seuil de pauvreté et la situation des plus pauvres est celle qui s'améliore le moins (revenus en baisse, niveau de vie en très faible hausse). Les ménages complexes et les familles (monoparentales ou en couple) sont les plus précaires. Cet appauvrissement de la population n'est pas toujours évident à appréhender et à mesurer sur les politiques de prestations du département.

Dans le cadre de l'étude sur les usagers du service social, nous constatons une surreprésentation des foyers monoparentaux et des femmes, surtout dans les tranches d'âge les plus jeunes, le vieillissement du public reçu, et une surreprésentation des personnes de nationalité étrangère (54 % du public reçu, 21 % des habitants). Nous observons également une surreprésentation des locataires et des hébergements précaires dans les ménages reçus en circonscription, une augmentation marquée des locataires du parc privé et des ménages dont la ressource principale est le salaire, ainsi qu'une baisse des sans ressources et des chômeurs. Ces données interpellent et peuvent rejoindre le concept de « travailleur pauvre ».

- Des dynamiques infra-départementales hétérogènes

Enfin, des dynamiques sociales différentes sont à l'œuvre en Seine-Saint-Denis. Pour les identifier, nous avons mis en place sept indicateurs afin de dégager trois types de communes : celles qui ont une dynamique plutôt positive, celles dont la dynamique est moyenne ou celles dont la dynamique est plutôt négative. Dès lors, nous devons nous interroger sur la manière dont nous pouvons adapter nos politiques sur un territoire aussi hétérogène. En parallèle, nous constatons de grandes disparités en termes de revenus sur le département ce qui implique d'appliquer des politiques départementales au cas par cas.

Julien NOGUES

Service de l'insertion et de la solidarité du conseil général de Seine-Saint-Denis

Nous avons choisi d'illustrer cette présentation en nous centrant sur le public bénéficiaire du RSA, ce dernier étant un reflet des populations précaires et une compétence du département.

- Le RSA en Seine-Saint-Denis : enjeux

Au 31 décembre 2013 : 93 702 foyers étaient bénéficiaires du RSA ; 13,5 % de la population vivaient dans un foyer bénéficiaire RSA. Nous observons une concentration des demandeurs dans l'ouest du département (plus de 21 % de la population à Clichy-sous-Bois, près de 19 % à Aubervilliers, Stains, La Courneuve, etc.).

L'augmentation continue du public bénéficiaire du RSA est alimentée par la hausse continue du chômage et un renouvellement faible (78 % du public bénéficiaire du RSA l'est depuis plus d'un an). Il y a par ailleurs plus d'entrants que de sortants du dispositif dans le département et de fait un public qui se renouvelle assez peu.

- Pourquoi une étude sur les bénéficiaires les plus anciens ?

Nous avons donc souhaité disposer d'une étude, initiée en juin 2012, sur les bénéficiaires les plus anciens (depuis plus de trois ans), afin de leur proposer une offre d'accompagnement adaptée.

- Profil des bénéficiaires les plus anciens

L'étude est constituée de 116 500 adultes vivant dans un foyer RSA, dont près de 46 000 depuis plus de trois ans. Dans ce cadre, nous n'avons pas trouvé de tendances significatives quant à la répartition homme-femme. Nous avons cependant constaté, sans savoir si cela est concluant, que davantage de personnes âgées de 40 ans et plus étaient les bénéficiaires les plus anciens du RSA. Nous avons également observé qu'il s'agissait d'un public qui était plus éloigné de l'emploi – moins fréquemment au RSA-activité – qui bénéficiait plus souvent des droits payables et n'avait pas exercé d'activité professionnelle depuis plus de trois ans.

Dans le public le plus ancien, la composition familiale joue un rôle significatif. Sur les six situations familiales telles qu'elles sont identifiées par la CAF, nous avons constaté que, paradoxalement, la présence d'enfants dans un foyer ne paraît pas liée à l'ancrage dans le dispositif. Nous avons également remarqué une surreprésentation des personnes seules (avec ou sans enfants) dans le dispositif. Le célibat semble de fait être le critère le plus déterminant sur l'ancienneté dans le RSA.

- L'accompagnement des bénéficiaires les plus anciens

Nous nous sommes ensuite interrogés sur l'accompagnement. Ce public est en effet pour partie accompagné. 27 % des personnes de l'étude avaient en effet signé un contrat avec un service référent dans les 12 mois. Trois types d'accompagnement existent : la formalisation de projets de recherche d'emploi, la formalisation de projets d'insertion professionnelle ou la formalisation de projets d'autonomie sociale. Compte tenu de l'âge des bénéficiaires, les contrats sont souvent moins orientés vers l'emploi. Par ailleurs, il existe des différences marquées en fonction de la situation familiale. Par exemple, les femmes seules sans enfant ont des contrats majoritairement vers l'autonomie sociale alors que les hommes seuls sans enfant sont eux accompagnés vers des recherches d'emploi. D'une manière générale, au-delà de 45 ans, la dimension « autonomie sociale » devient plus présente et amoindrit de fait les perspectives de sortie du RSA.

Nous avons complété cette analyse par des entretiens avec des professionnels pour essayer d'analyser les dynamiques à l'œuvre dans l'ancrage dans le dispositif et d'identifier des façons de le lever. Les professionnels s'accordent à dire que l'ancienneté dans un dispositif n'était pas un facteur déterminant. En revanche, l'âge et les problématiques personnelles ou sociales sont eux symptomatiques de l'ancrage dans le RSA. Nous avons également identifié

un cercle vicieux de la perte de confiance. Les professionnels ont ainsi mis en avant qu'une intériorisation de difficultés devient la norme chez les bénéficiaires du RSA. A travers l'accompagnement nous devons donc essayer de remobiliser ce public.

- Les limites de l'analyse statistique

Les constats statistiques que nous avons posés ne nous permettent pas toujours d'établir les liens de causalité. Nous essayons donc de poursuivre ce travail sur un volet plus sociologique à travers une campagne d'entretiens d'une quarantaine de bénéficiaires du RSA.

Echanges avec la salle

De la salle (Benoît OUDIN, Conseil général de l'Essonne)

Avez-vous des informations sur les personnes qui sortent du dispositif ?

Pierre LOMBARD

Ce point n'a pas été traité dans cette étude, qui était axée sur les entrants.

Eric FORTI

Comment définissez-vous l'autonomie sociale ?

Julien NOGUES

L'autonomie sociale renvoie à la capacité d'effectuer seul des démarches administratives, telles que le recours aux droits. Elle est déclinable à plusieurs niveaux.

Eric FORTI

Comment pouvez-vous définir le degré d'autonomie sociale ?

Julien NOGUES

Sur le public RSA, nous bénéficions du filtre des professionnels de l'accompagnement. Nous leur demandons de classer les gens par problématique, en lien avec l'autonomie sociale (démarches administratives).

De la salle (Virgile ADJAH, conseil général de Seine-Saint-Denis)

Sur les cartes des situations monétaires (niveau positif, niveau négatif, médian), quels sont les indicateurs qui ont été pris en compte ?

Pierre LOMBARD

Nous avons pris en compte sept indicateurs : les revenus médians, les revenus du premier décile, la part des employés et ouvriers bénéficiaires du RSA, la part des sans diplômes qualifiants, les bénéficiaires de la CMU-C et le taux de chômage.

De la salle (Virgile ADJAH)

Sur le constat qui souligne que ce sont les couples avec enfants qui s'en sortent le mieux du dispositif du RSA, est-ce à niveau de qualification égal ? Si ce n'est pas le cas, il me paraît difficile de considérer que la garde des enfants constitue un frein.

Julien NOGUES

Il est vrai que nous aurions gagné à croiser les indicateurs et le niveau qualification. Nous avons néanmoins très peu de cadres bénéficiaires du RSA. Par ailleurs, le fait que l'enfant soit « un frein » était une intuition mais, dans le cadre de l'étude, nous avons constaté

l'inverse. Au-delà du frein, le fait d'avoir des enfants serait motivant et permettrait aux bénéficiaires du RSA de le rester moins longtemps.

Le point de vue de la MIPES d'Ile-de-France

Anne-Lise TORK

Responsable de la Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale d'Ile-de-France

Créée en 2001 par l'Etat et la Région, la MIPES est une instance permanente d'information, d'observation et d'échanges qui a pour mission d'informer et d'approfondir la réflexion sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile-de-France. Son objectif est de mener à bien une observation partagée entre les différents acteurs du champ social, particulièrement les associations qui sont au plus près des populations précaires. Elle anime donc un réseau d'acteurs et soutient et initie la réflexion en conduisant ou suscitant des études et recherches appropriées. Lieu de croisement des regards et des expertises, elle est un outil d'aide à la décision publique régionale.

La MIPES s'appuie sur des outils de travail construits avec une approche aussi bien quantitative que qualitative. Ces outils se complètent mutuellement. Nous bénéficions d'un recueil statistique, qui n'est plus actualisé à ce jour. Par ailleurs, à la demande du conseil régional, la MIPES a mis en place, dès 2005, deux indicateurs synthétiques. L'approche qualitative consiste en la tenue de groupes de travail permettant le croisement des regards des acteurs de terrain concernés. La pauvreté ne s'appréhende pas seulement sur un versant monétaire mais aussi au regard des conditions de vie, avec des notions de développement, de bien-être et de santé sociale. C'est ainsi que nous avons pris en compte des critères qualitatifs.

Pour rendre compte et rendre lisible la situation régionale rapidement, les décideurs avaient besoin d'indicateurs alternatifs au PIB, plus fidèles à la réalité économique et aux réalités sociales et environnementales du territoire. C'est pourquoi deux indicateurs synthétiques ont été mis en place : l'ISS et l'Indicateur de développement humain (IDH), adapté ou régionalisé. Si l'IDH, initialement mis en place par la MIPES et l'IAU îdF, était au départ un instrument de mesure des inégalités sur le territoire francilien, il est aujourd'hui opérationnel car la Région s'en sert pour critériser les aides. Il permet notamment de constater les écarts entre les territoires. Avec près de 40 % de différence entre l'IDH le plus faible et l'IDH le plus fort, l'Ile-de-France est bien le territoire des écarts.

Les réflexions se sont ensuite poursuivies et le Conseil général a souhaité un autre indicateur, plus global, pour le suivi et l'évaluation de l'évolution de la situation sociale et régionale sur plusieurs années. C'est ainsi que l'Indicateur de santé sociale régionale (ISSR) a été créé. Il permet de constater que la santé sociale en Ile-de-France se dégrade, notamment à partir de 2009, en conséquence de la crise en 2008. Cet indicateur donne une vision globale de la santé sociale sur le territoire mais appelle des analyses complémentaires pour comprendre le terrain et les zones d'ombres de la statistique publique, notamment sur les Sans domicile fixe (SDF) ou encore les personnes échappant à la prise en charge des institutions.

La MIPES a de fait joué un rôle essentiel en ce sens à travers ses groupes de travail, lieux d'échange où se sont construites des réflexions partagées qui nourrissent l'action publique. Les études qualitatives qui en découlent ont de multiples apports. Elles favorisent la transversalité à travers le rassemblement d'acteurs divers aux multiples profils. Elles rendent l'observation participative. En effet, en allant directement interroger un usager, ce dernier

devient partie prenante de l'enquête et peut se sentir valoriser, respecter et écouter. Elles également éclairent les zones d'ombre de la statistique publique, telle que la situation des Roms ou des mineurs migrants isolés. Enfin elles permettent d'aller interroger directement l'utilisateur sur son accessibilité aux services publics. Afin d'illustrer mon propos, je souhaite vous donner deux exemples d'étude que nous avons menée.

D'une part, une étude sur les enfants pauvres qui consistait à appréhender les trajectoires des enfants pauvres, peu visibles des institutions, *via* des entretiens semi-directifs. Les témoignages que nous avons obtenus soulignent à quel point les discours peuvent se différencier sur la thématique de l'école. Pour un mineur migrant isolé nouvellement arrivé en France, l'école reste un moyen fort d'ascension sociale, alors que pour un jeune issu de l'immigration installé en France depuis sa naissance, l'école ne joue plus son rôle d'ascenseur social. Le qualitatif permet de fait d'apporter des réponses plus adaptées à aux situations particulières des personnes.

D'autre part, une étude menée par les membres du groupe de travail MIPES portant sur « Le genre dans la prise en charge des personnes en situation de précarité ». Elle est le fruit d'un travail collaboratif entre associations, Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), travailleurs sociaux, chercheurs et agents administratifs. A partir d'une grille d'entretien réalisé et validé par le groupe, un travail d'enquête a été mené auprès des responsables de CHRS et des travailleurs sociaux. Cette enquête sera ensuite déployée aux usagers des CHRS. Cette étude a pour objectif d'améliorer l'accueil et l'accompagnement des personnes en grande difficulté.

Toutes les études de la MIPES sont consultables sur le site Internet : www.mipes.org.

Echanges avec la salle

De la salle (Catherine WINTGENS, chef du service des études de la DRIHL)

La DRIHL produit un recueil « Pauvreté, précarité, hébergement, logement » qui continue d'être actualisé. Le prochain recueil, avec des données actualisées au 31 décembre 2012, est en cours d'élaboration.

Le monde associatif

Les associations et la mesure de la pauvreté

Richard GALICIER

ATD Quart-monde et membre du CESER d'Ile-de-France

Après une journée bien remplie dont la qualité des interventions est à souligner, il est bien difficile de conclure, ou en tous les cas de donner un contrepoint, à cette journée très pointue et technique sur la question de la mesure de la pauvreté.

Pour plagier un peu notre jeunesse avec humour je vais répondre à deux questions : « Mais t'es qui toi ? » et « d'où tu me parles ... ? »

Je suis détaché à temps plein au sein du mouvement ATD Quart Monde comme délégué Ile-de-France. Mais, ma présence aujourd'hui est liée au mandat reçu pour représenter les associations de solidarité, au CESER Ile de France. Nous sommes donc 5 associations à être désignées à tour de rôle par le préfet : Le Secours Catholique, le Secours Populaire, la Croix Rouge, la Cimade et ATD Quart Monde. L'organisation de notre groupe fait nous siégeons à tour de rôle pour la durée d'une mandature. L'association qui siège anime notre groupe qui se retrouve pour des échanges et des séquences de travail. C'est donc du point de vue associatif, et plus précisément de nos cinq associations que je vais vous parler aujourd'hui.

Après ces remarques liminaires, partons d'un exemple. En ces temps de crise les idées reçues et les préjugés s'accroissent. Notre société vit depuis quelques années des tensions fortes, la crise économique a remis en exergue nombre d'idées reçues. Les responsables politiques, mais également bien souvent chacun de nous, mettent en avant le fait que les plus pauvres sont responsables de bien des maux de notre société. Ainsi, qui n'a pas entendu : « les pauvres font tout pour toucher des aides, nous sommes dans une société d'assistés ».

Et bien c'est faux ! Une forte partie de personnes éligibles aux aides n'en font pas la demande. 50 % de personnes éligibles au RSA, 29 % pour la CMU complémentaire, 68 % pour le tarif première nécessité EDF. Ces données statistiques fiables nous sont donc d'une grande utilité pour déconstruire de ce type de préjugés. En effet, si la nécessité d'avoir des données statistiques fiables et étayées dans la lutte contre la pauvreté n'est presque plus à démontrer pour la mise en place des politiques publiques (c'est l'objet des interventions de la journée) elles sont aussi indispensables pour travailler aux changements de regard et de mentalité.

Quelle est donc la place des associations dans cette « mesure » de la pauvreté ? Dans un premier temps, nous verrons comment se situent les associations sur ces questions de la mesure de la pauvreté. Dans un deuxième temps, nous développerons l'idée que l'on pourrait résumer par : « Des chiffres oui mais ... ».

1) Les associations et les statistiques

Avant de vous donner des exemples, je souhaite préciser d'une part que je ne donnerai pas ou peu de chiffres mais que je parlerai plus des outils. D'autre part, il y a des associations dont les chiffres font référence comme le rapport de la Fondation Abbé Pierre ou le Samu Social, mais comme je les connais moins bien j'en m'en tiendrais à nos associations représentées au CESER.

Des exemples

Longtemps considéré comme plein de bons sentiments, comme ne sachant pas compter et peu rigoureux dans le suivi de leurs actions, le monde associatif a depuis de nombreuses années opéré une révolution culturelle. Depuis près de 20 ans, le Secours Catholique produit un rapport qui donne des éléments statistiques très précis sur la pauvreté. Depuis quelques années, elle centre ce rapport sur une thématique donnée (en 2012 ce fut l'emploi).

Avec ses 1,4 à 1,5 million de personnes accueillies en 2012, l'exploitation des données chiffrées prend une certaine valeur. En effet, tous les ans ce sont près de 100 000 fiches contacts qui sont

exploitées. Des fiches recto-verso, traitées par lecture optique, permettent l'élaboration de ces rapports qui font désormais référence.

Dans la mesure où l'on travaille par nombre et non par échantillonnage, les données sont exploitables essentiellement au niveau national et régional mais dans une moindre mesure au niveau départemental. En effet, la collecte des infos reste liée à la capacité de mobilisation des équipes de terrain et au dire du Secours Catholique il y a des lieux où c'est parfois un peu compliqué.

De plus, cette technique de collecte, qui a pourtant mis des années à être mise au point, a une limite : elle dépend de l'activité locale. Ainsi, la transformation d'un vestiaire en boutique va faire baisser le nombre de contacts. Cette baisse ne sera bien sûr pas signe d'une baisse de la pauvreté. De même, cette méthode, non nominative ne permet pas de suivre une famille donnée plusieurs années de suite. Néanmoins, le nombre de dossiers et la nature des informations collectées permettent de faire un tableau fiable. Autre exemple, le Secours populaire. Partant d'une obligation de fournir des éléments statistiques dans le cadre de collecte alimentaire, l'association a développé un outil informatique (portail Atrium) à disposition des délégations qui leur permet de collecter des données précises sur les personnes venant à leur permanences permettant d'élaborer de tableaux de bords assez précis par département.

Là encore, la variété de la collecte d'information fait que les statistiques sont intéressantes dans la globalité et dans les évolutions. Elle reste aussi au conditionnée par la qualité de la saisie et la bonne volonté des délégations départementales.

Dans le cadre de la Croix Rouge, la nature même de l'activité avec l'ensemble de ses structures, le grand nombre de salariés, le budget (plus d'un milliard d'€ de charges) et sa double appartenance assumée Association / Entreprise Sociale fait que l'on est plus dans une logique de contrôle de gestion et d'analyse de données dont la variété et la richesse sont à la mesure de la taille de l'institution. A titre d'exemple, il existe une filière métier Exclusion avec une directrice aidée d'une Contrôleuse de gestion qui organise un conseil de surveillance Régional (présidé par un bénévole) sur la lutte contre les exclusions. Cette instance est bien sûr nourrie de nombreuses données statistiques issues des établissements et des délégations.

Dans les trois cas, il est à noter que la nature de l'activité associative et le type de relations construites entre les bénévoles et les bénéficiaires permettent de rejoindre des personnes qui sont « hors champ » et hors statistiques non associatives. Par exemple, sans le travail de l'association des morts de la rue, nous serions encore plus ignorants du nombre, de l'identité et des parcours de vie des personnes qui décèdent chaque année dans la rue à Paris et en province. C'est également cette relation qui permet d'avoir une vision globale de la situation des personnes même si on ne peut tout quantifier. Les associations sont les témoins de la grande fragilité et du caractère peu linéaire des parcours. En effet, les ressources sont tellement tendues que des variations d'un mois sur l'autre mettent les familles en très grandes difficultés et les font parfois basculer dans des situations inextricables. On imagine mal l'impact des trop-perçus et des rappels divers et variés. Comme le constatez la situation des personnes en difficultés est constamment sous tension et il est difficile de rendre compte de manière statistique de cette fragilité. C'est sans doute un des rôles de nos associations.

Pourquoi le monde associatif se préoccupe t-il de cette mesure ?

Il y a tout d'abord la nécessité de rendre compte de ce que l'on fait pour l'information notamment de nos financeurs publics ou privés. C'est une évidence. Même si cette démarche n'est pas formalisée en tant que telle, elle se rapproche des obligations du sanitaire et social d'évaluation interne et externe qui demandent de s'appuyer sur des données objectives. D'autre part, autre évidence, nous avons besoin de mesurer pour connaître et orienter nos actions. Il y a également la volonté de peser sur le débat public. Les rapports du Secours Catholique, de la Fondation Abbé Pierre, de Médecins du Monde, etc. alimentent des actions de plaidoyer qui construisent des combats politiques. Enfin, il ne faut pas la cacher ce souci de la mesure permet de communiquer et donc de se faire connaître du grand public dans une époque où les financements publics sont à la baisse. En conclusion, on peut constater que le secteur associatif est devenu, et sera plus encore, un vrai partenaire dans l'objectivation des données sur la pauvreté. Ce mouvement fait partie d'une dynamique globale de professionnalisation des associations qui deviennent pour les pouvoirs publics des ressources de plus en plus reconnues dans l'élaboration des politiques publiques.

2) Des chiffres ! Oui mais...

Avant de développer cette deuxième partie, il nous faut parler des personnes. Mme X vivant dans une cité à trois enfants. Lorsqu'elle rencontre une personne de l'équipe locale d'une association, elle parle toujours de l'école comme quelque chose de très important. Au bout de quelque temps, nous nous sommes rendu compte que son dernier enfant manquait souvent l'école. Il a fallu du temps pour qu'au détour d'une conversation elle dise « tu comprends : comme il ne mange pas tous les matins, je préfère qu'il n'y aille pas, sinon j'ai peur qu'il me le prenne et qu'il soit placé ». Etre au côté de ceux qui vivent dans la pauvreté, c'est écouter et accompagner la peur, la perte de confiance, la discrimination. Il faut du temps pour gagner la confiance et décoder ce que parfois les personnes veulent dire et ce qu'elles ne disent pas. Or, c'est ce savoir, cette expérience qu'il convient de partager, car ce savoir et cette expérience donnent tout leur sens aux chiffres que l'on peut étudier. D'autant qu'il faut avouer que l'on a quand même un sentiment d'impuissance et une difficulté à agir sur le réel. Depuis, nous avons des statistiques et des rapports sur les évolutions de la pauvreté. Alors, comment faire bouger les lignes ?

Les témoignages

Les témoignages sont de plus en plus utilisés par les acteurs associatifs, politiques et médiatiques. Les associations sont souvent sollicitées compte tenu des liens construits avec les personnes. On veut souvent éclairer nos données par du vécu, du concret. Mais, il faut être prudent. Au-delà des risques d'instrumentalisation des personnes, ces témoignages sont souvent source de beaucoup d'espoir pour les personnes et donc de grandes désillusions. Très souvent, ces témoignages sont sans effet concret sur la vie des gens. C'est donc un exercice parfois utile, mais à utiliser avec de grandes précautions.

Les conditions de la rencontre

Il faut s'orienter alors vers un travail plus collaboratif. Le travail collaboratif a la côte, il est recherché. Notamment, suite à la discussion et à la mise en place du plan pauvreté, il prévu de mettre en place une plus grande participation des publics en difficulté dans un certain nombre d'instances (par exemple, création du 8ième collège au CNLE, incitation des préfets à destination des CESER pour associer les publics en difficulté). Mais, le plus souvent, il consiste seulement à récolter de l'information de la part de personnes que l'on qualifiera d'expert de la pauvreté. Ils pourront nous transmettre effectivement des données utiles et importantes qui d'ailleurs pourront nous bouleverser. Mais, de fait, ces données ne serviront qu'à valider la pensée d'autres (exemple de la session travail social). Mais, il faut aller au-delà pour s'appuyer réellement sur la pensée des gens et pour que cette pensée contribue effectivement à la construction de solutions communes. Cette rencontre et cet échange sont essentiels et demandent beaucoup de travail et de préparation. Mais quand, sur une question comme l'école, on permet la rencontre et l'échange d'une personne qui ne sait pas lire et écrire, qui se bat pour que son fils reste à l'école avec un spécialiste qui maîtrise de nombreuses statistiques sur l'école, on peut arriver à la construction d'une pensée commune par tous et pour tous.

Les défis de cette rencontre

Ce type de démarche nous pousse à relever des défis. Lors d'une intervention au congrès des centres sociaux en 2013, Bruno Tardieu - notre Délégué national - a identifié 4 défis. Le premier défi, est d'être conscient qu'il y a des gens à qui on ne demande jamais leur pensée. Du coup, ils finissent par croire qu'ils n'en ont pas et ils se taisent. Le deuxième défi, c'est être convaincu que les personnes les plus défavorisées ont la capacité, l'envie, et le temps de réfléchir aux questions de société ! Troisième défi : il faut renverser la logique que « celui qui sait poser la question à celui qui ne sait pas ». Le dernier défi, c'est l'écroulement, se dire que c'est plus simple de travailler avec des gens qui ont un certain pré-requis. L'élaboration de cette pensée commune, nous l'appelons à ATD Quart Monde le Croisement des savoirs et des pratiques, et toutes nos associations ont leur manière de faire, leur style. Notre rôle est de construire des ponts et des liens, de favoriser cette rencontre. Mais, il faut que des conditions de réussite soient remplies, notamment d'accepter des délais plus longs pour ce travail avec les personnes qui ont une vie très difficile.

Associer toutes les personnes

Dernier exemple hors métropole, nos associations peuvent témoigner qu'en mettant en œuvre la participation sur le terrain des personnes en situation de pauvreté, en lien avec les ONG qui les rassemblent, et faire remonter leurs attentes aux décideurs politiques et aux bailleurs de fonds est gage de réussite. Cela contribue à renforcer la participation des populations les plus délaissées dans tous les projets de développement financés et ainsi permet d'être plus efficient.

En conclusion, il ne s'agit pas de penser pour les gens en situation d'exclusion et il ne faut pas non plus qu'ils pensent tous seuls. Mais, c'est en construisant leur pensée, en déconstruisant et reconstruisant avec les autres que les personnes qui ont la vie difficile construisent la puissance de leur pensée qui leur donne d'être véritablement force de proposition.

Conclusion

Si l'objectif de la mesure de la pauvreté reste la lutte contre l'exclusion, on voit bien, que c'est ce "diptyque" « données objectives fines » et « association de tous à la réflexion et les propositions sur les politiques publiques » que l'on arrivera vraiment à faire bouger les lignes et avoir des actions efficaces.

Sur ces deux domaines, nos associations sont ressources et partenaires de tous les organismes qui travaillent à affiner la compréhension de la pauvreté. Mais, cette élaboration nécessite également des lieux spécifiques, des organismes comme l'ONPES ou la MIPES qui permettent un certain recul. Enfin, on pourra toujours aborder la question de l'exclusion comme la gestion d'un problème sociétal. On peut aussi regarder les personnes en difficulté comme une chance de nous dire une réalité de notre société que l'on ne veut pas forcément entendre. C'est sans doute la condition pour faire vraiment avancer les choses en profondeur.

Clôture de séance

Eric FORTI

Cette journée nous a amenés à faire le constat que les mesures de la pauvreté sont en pleine évolution. Elles cherchent à s'affiner et à se localiser plus précisément. Par ailleurs, elles ne sont utiles que si elles sont utilisées le plus efficacement possible. Le territoire francilien est très spécifique sur la question de la pauvreté, notamment parce qu'il comprend le département le plus pauvre de France à proximité de l'un des plus riches. Cette logique contrastée est spécifique à l'Ile-de-France et est l'un des objets qui nous avait animés dans la préparation de cette journée. Une rencontre d'échanges qui nous a permis de partager les évolutions nécessaires à la mesure de la pauvreté tout en évoquant la mise en œuvre de partenariats et les rapports entre les acteurs publics et les acteurs de la société civile, notamment les associations.

Je vous remercie de votre participation active, de votre fidélité et de votre assiduité tout au long de cette journée. Je remercie Françoise Beaufiles et tous les membres du CRIES qui ont participé à l'organisation de cette journée.

A très bientôt pour d'autres manifestations organisées par le CRIES d'ici la fin de l'année.

La séance est levée à 17h50.

Sigles

AAH : Allocation aux adultes handicapés
ACOSS : Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ANLCI : Agence nationale de lutte contre l'illettrisme
APUR : Atelier parisien d'urbanisme
ARS : Agence régionale de santé
CAF : Caisses d'allocations familiales
CASD : Centre d'accès sécurisé distant aux données
CNAF : Caisse nationale des allocations familiales
CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse
CESER : Conseil économique, social et environnemental régional
CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires
CNIS : Conseil national de l'information statistique
CUCS : Contrats urbains de cohésion sociale
CRIES : Comité régional pour l'information économique et sociale
DADS : Déclarations annuelles de données sociales
DRJSCS : Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DRIHL : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
ERFS : Enquête revenus fiscaux et sociaux
FILOSOFI : Fichier localisé social et fiscal
IGAS : Inspection générale des affaires sociales
ISS : Indicateur de santé sociale
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
MIPES : Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale
MSA : Mutualité sociale agricole
ONPES : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
OPILE : Observatoire parisien de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion
PIB : Produit intérieur brut
PPLPIS : Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale
PSAR : pôle de services de l'action régionale
RDL : revenus disponibles localisés
RFL : revenus fiscaux localisés
RSA : Revenu solidarité active
SRCV : Enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie
UC : Unités de consommation
ZFU : Zones franches urbaines
ZUS : Zones urbaines sensibles



Synthèse – Rencontre du CRIES d’Ile-de-France
5 juin 2014

© Conseil régional Ile-de-France 2014