

**COMITÉ RÉGIONAL POUR L'INFORMATION  
ÉCONOMIQUE ET SOCIALE D'ILE-DE-FRANCE**

**LES PHÉNOMENES DE  
PAUVRETÉ PRÉCARITÉ EN  
ILE-DE-FRANCE**

**Rapport présenté  
par Mesdames Martine DEPREZ (rapporteur général),  
Dominique BONNANS et Brigitte DEBRAS  
au nom du groupe de travail  
animé par M. Hugues FELTESSE**

**NOVEMBRE 1998**

## AVANT PROPOS

Le groupe de travail "pauvreté-précarité" du CRIES d'Ile-de-France s'inscrit dans un cadre plus large d'amélioration de la connaissance des situations de pauvreté, marqué notamment par la discussion d'une loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et par les travaux du CNIS portant sur le thème "pauvreté-précarité-exclusion".

Dans le domaine de l'information statistique, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions prévoit la création d'un "Observatoire" de la pauvreté et de l'exclusion sociale, qui pourrait avoir des déclinaisons locales. Le rapport du CNIS propose cinq orientations prioritaires visant à améliorer la pertinence et la richesse de l'information statistique dans le domaine et précise pour chacune d'elles un certain nombre de propositions concrètes.

Le groupe a veillé à bien articuler ses propositions avec les dispositions préconisées au niveau national, de manière à assurer un relais efficace au niveau local.

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL  
"LES PHENOMENES DE  
PAUVRETE-PRECARITE  
EN ILE-DE-FRANCE"

**Président :**

Monsieur Feltesse, UNIOPSS

**Rapporteur :**

Madame Deprez, DRASSIF

**Membres :**

Madame Boissarie, ATD Quart monde  
Madame Bonnans, INSEE Ile-de-France  
Monsieur Boyer, URIOPSS Ile-de-France  
Monsieur Brun, CESR/CRIES  
Monsieur Buschbaum, Comité régional du Secours populaire français  
Monsieur Campiglia, Secours populaire français  
Madame Chemineau, CTRAD CAF Ile-de-France  
Monsieur Coste, URIOPSS  
Madame Daldarade, ORS Ile-de-France  
Madame Debras, INSEE/CRIES  
Monsieur Desforge, Secours catholique et CESR  
Monsieur Farine, CESR  
Monsieur Fourier, Président du CRIES  
Monsieur Gaudin, DRASSIF pôle social  
Madame Girard, CRAMIF  
Monsieur Grosbras, INSEE Ile-de-France  
Monsieur Jean-Marie, APUR  
Monsieur Jules, DREIF/DHV/Groupe études habitat  
Madame Laloux, CRAMIF service social  
Monsieur Langlois, CAF 93  
Madame Maksud, ANPE Ile-de-France  
Monsieur Mallevaes, FNARS Ile-de-France  
Monsieur Moosman, DRTEFP  
Monsieur Nery, Union régionale PACT ARIM  
Monsieur Pepin, ORS Ile-de-France  
Monsieur Peyrony, DREIF groupe observatoire régional  
Madame Senik, CRAMIF service social régional  
Madame Soullignac, I.A.U.R.I.F  
Madame Tardivon, DREIF, direction des études habitat  
Monsieur Trolliet, CESR  
Monsieur Verone, INSEE Ile-de-France

## SOMMAIRE

### **Première partie : les limites de l'observation statistique**

- 1 - Les difficultés pour appréhender les phénomènes de pauvreté-précarité
- 2 - Les approches présentées au groupe de travail
  - 2.1 - Le tableau de bord socio-démographique des quartiers (INSEE DR du Centre)
  - 2.2 - Le recueil de données en provenance des services déconcentrés de l'Etat et des CAF d'Ile-de-France (parution en octobre 1997)
  - 2.3 - L'extension régionale de "l'enquête sur les conditions de vie"
  - 2.4 - Les fichiers de l'ANPE : fichier historique des demandeurs d'emploi et fichier des offres d'emploi
- 3 - Le contexte national : les orientations et propositions du CNIS

### **Deuxième partie : l'exemple de la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion Rhône-Alpes**

- 1 - La structure
- 2 - Les trois missions de la MRIE
  - 2.1 - Première mission : observation et veille
  - 2.2 - Deuxième mission : fonction d'étude et d'animation de la réflexion
  - 2.3 - Troisième mission : appui aux initiatives de formation et d'évaluation
- 3 - Les enseignements

## **Troisième partie : les préconisations du groupe de travail**

### **1 - Mieux coordonner**

1.1 - Une structure permanente, légère, autonome et représentative.

1.2 - En amont, un Comité de Pilotage

1.3 - En aval, un Groupe Opérationnel

1.4 - Des moyens

### **2 - Améliorer la connaissance de l'exclusion**

2.1 - Volet statistique

2.2 - Volet qualitatif et documentaire

### **3 - Fournir un appui méthodologique aux expériences locales**

3.1 - Accompagner les dispositifs d'observation

3.2 - Valoriser l'utilisation des fichiers administratifs

### **4 - Conclusion**

Fiche synthétique - Recommandations du groupe de travail pauvreté-précarité

## **Liste des personnes consultées**

## **Références bibliographiques**

## **Annexes**

Le développement préoccupant des situations d'exclusion, tout particulièrement en Ile-de-France, a accentué la demande de la part des pouvoirs publics (Etat et collectivités territoriales) d'information statistique concernant les différentes formes que revêtent les phénomènes de pauvreté-précarité. Ce thème, soutenu par le préfet de région et le président du Conseil régional, a été retenu en février 1996 lors d'une réunion plénière du CRIES, qui a décidé alors de créer un groupe de travail dont les missions étaient les suivantes :

- vérifier si les indicateurs socio-démographiques regroupés dans les tableaux de bord réalisés à l'INSEE par la direction régionale du Centre (cette direction étant le pôle de compétence national à l'INSEE sur le sujet), sont pertinents pour l'Ile-de-France et s'ils répondent vraiment aux spécificités franciliennes ;
  
- vérifier si toutes les informations nécessaires à la connaissance des phénomènes de pauvreté et de précarité sont accessibles ;
  
- formuler les recommandations que le CRIES pourrait adresser aux producteurs ou détenteurs d'informations statistiques pour qu'ils contribuent à la connaissance du sujet.

## Première partie : les limites de l'observation statistique

### 1 - Les difficultés pour appréhender les phénomènes de pauvreté-précarité

Les phénomènes de pauvreté-précarité ne s'expriment pas seulement par de bas niveaux de revenus ; c'est aussi le non accès à des droits et devoirs essentiels pour exercer sa citoyenneté (se loger, fréquenter le système scolaire, travailler, se soigner, se former, participer à la vie sociale ...). Le rapport du CESR présenté par Madame Boissarie et Monsieur Farine "L'exclusion sociale et les exclus en Ile-de-France" appréhende le phénomène qu'est l'exclusion sociale. Le non accès à des droits fondamentaux entraîne systématiquement la privation d'autres droits : droits civiques et droits politiques. Il n'est pas question de créer des droits spécifiques pour les exclus, mais de les remettre dans les droits de tous.

L'objectif, au plan régional, est de cerner l'exclusion sous ses divers aspects, par une approche transversale de l'ensemble des sources statistiques existantes ou nécessaires. Il convient d'avoir dans le même temps une approche globale d'évaluation de l'ensemble des politiques publiques au regard de l'exclusion. En fait, une articulation entre la connaissance statistique et les choix publics, en matière d'investissements par exemple, doit être recherchée.

Selon M. Fourier, président du CRIES, « *le but est bien de construire les fondations pour l'action des responsables, dans une démarche pragmatique en ne retenant que ce qui est réalisable techniquement et financièrement* », sans toutefois minimiser certaines difficultés particulières dans la connaissance des populations concernées qui sont souvent cachées ou hébergées.

En termes de mesure, la vulnérabilité économique et sociale, l'absence de logement sont des critères d'identification des processus d'exclusion sociale mais il y a aussi les problèmes de santé, d'illettrisme, de manque de qualification,...

Enfin, le caractère paradoxal de la région Ile de France a été souligné. C'est une région où la situation économique est prospère, où il existe une multitude de dispositifs d'aide et où l'on rencontre cependant de nombreuses situations de grande pauvreté.

Ces situations sont souvent difficiles à localiser en Ile de France, du fait de la transformation rapide du tissu urbain associée à une grande mobilité des personnes. Le caractère diffus des phénomènes de pauvreté-précarité dans la région, peut accentuer l'isolement dont souffrent les personnes en grande difficulté en développant des situations de « pauvreté cachée ».

## **2 - Les approches présentées au groupe de travail**

### **2.1 - Le tableau de bord socio-démographique des quartiers (INSEE DR du Centre)**

Cette publication est une réponse au manque de données statistiques au niveau infra communal (en dehors du recensement de population). Il s'agit d'un recueil de données socio-démographiques annuelles et infra communales, élaboré en partenariat. Il est organisé en sept domaines : population et peuplement (évolutions estimées) ; pauvreté et précarité (information sur les allocataires des CAF et les minimas sociaux) ; scolarité et formation (données de l'Education Nationale) ; habitat et logement (les logements sociaux et les aides au logement) ; emploi et chômage ; équipements et services au public ; et vie civique (domaine particulier demandé par les élus : délinquance, santé, ...).

Les données présentent des coupes annuelles. Elles pourront être analysées en évolution, dès qu'elles auront trois années d'antériorité.

Le tableau de bord élaboré par la DR INSEE du Centre porte sur tous les quartiers d'une agglomération au sens des contrats de ville et sur les quartiers défavorisés du pacte de relance pour la ville. Après avoir développé une approche transversale sur les quartiers, les travaux vont se focaliser sur des thèmes précis. En 1997, l'enrichissement a porté sur la mesure de l'emploi, en mobilisant les sources exhaustives comme SIRENE, les DADS et les fichiers de l'ANPE.

Ce recueil de données est un outil de suivi de la politique de la ville. Toutefois, son élaboration en région Ile-de-France pourrait rapidement se heurter au problème des moyens à mettre en oeuvre, dans la mesure où le nombre des quartiers impliqués est beaucoup plus important. De plus, cet ouvrage ne comporte que des données quantitatives. Certains problèmes, comme celui de l'accès aux soins des plus démunis, n'y sont pas traités. Enfin, s'il est un bon outil de comparaison entre les quartiers, il ne tient pas compte du fait que la pauvreté peut être très disséminée, et que sa mesure ne peut pas être réduite à un phénomène de quartier. Ce tableau de bord décrit avant tout des situations, mais ne comporte pas d'indicateurs d'alerte susceptibles de caractériser ou d'anticiper une situation de crise.

## 2.2 - Le recueil de données en provenance des services déconcentrés de l'Etat et des CAF d'Ile-de-France (parution en octobre 1997)

L'objectif de ce recueil est de réunir un certain nombre d'indicateurs présents dans des fichiers de gestion de droits des différents services publics, ou issus d'enquêtes : principales données sur les allocataires du RMI ou de minimas sociaux, demandes d'expulsion de logements pour impayés de loyers, statut d'occupation, ... Ces données qui approchent la précarité sous différents aspects, sont présentées au niveau des départements, de la région et pour la France métropolitaine.

Si les indicateurs sont pertinents en eux-mêmes pour connaître "une certaine image de la pauvreté précarité", ils ne peuvent pas être croisés entre eux, et ne permettent pas de mesurer le cumul des handicaps ou de déterminer qui sont les plus exclus. De plus, souvent issus de fichiers administratifs, ils ne sont représentatifs que des personnes qui y sont inscrites.

### 2.3 - L'extension régionale de "l'enquête sur les conditions de vie"

La direction régionale de l'INSEE d'Ile-de-France a réalisé une extension de "l'enquête sur les conditions de vie" portant sur deux quartiers prioritaires de la politique de la ville : "Les 4000" à La Courneuve en Seine-Saint-Denis et "Le Val d'Argent" à Argenteuil dans le Val-d'Oise. L'objectif consistait à appréhender les phénomènes de pauvreté-précarité, en mettant l'accent sur le quart des ménages ayant les plus faibles revenus. Les thèmes abordés concernent les loisirs, la mobilité et l'installation dans le quartier, ainsi que la perception du quartier, de l'action sociale et des politiques publiques. Cette enquête a été conduite dans plusieurs régions. Une synthèse des analyses a été publiée dans un ouvrage intitulé "En marge de la ville, au coeur de la société - ces quartiers dont on parle". Elle permet d'avoir un aperçu des situations vécues dans ces quartiers répartis sur l'ensemble du territoire.

Ce type d'enquête est source de connaissance d'une certaine frange de population, mais la faiblesse de l'échantillon interdit d'étudier les cumuls de handicaps. En outre, ces photographies ne peuvent que dépeindre la situation du quartier à un moment donné et ne renseignent pas sur les parcours. Enfin, ces enquêtes, réalisées auprès de ménages (définis par un logement), excluent l'observation des populations les plus marginalisées qui n'ont pas de logement ordinaire.

### 2.4 - Les fichiers de l'ANPE : fichier historique des demandeurs d'emploi et fichier des offres d'emploi

L'ANPE gère un fichier "historique" des demandeurs d'emploi. Ce fichier détaille, pour chacun des demandeurs, ses caractéristiques socio-démographiques et sa trajectoire depuis 3 ans. Il permet ainsi de connaître l'histoire du demandeur par rapport à l'emploi, la discontinuité des périodes d'emploi, de stage et de chômage. Il renseigne sur le phénomène de récurrence du chômage, dimension qu'il faut absolument prendre en compte dans l'analyse des parcours individuels.

L'Agence gère également un fichier des offres d'emploi, qui précise quelles sont les compétences recherchées par les employeurs. Le croisement avec le fichier des demandeurs permet bien entendu à l'ANPE de cibler plus précisément ses offres, mais permet également de détecter les formations nécessaires pour répondre à la demande.

Chacune des approches présentées éclaire une dimension particulière de l'exclusion. Aucune ne permet de saisir de façon homogène à l'échelle de la région toutes les composantes nécessaires à une observation globale des phénomènes de pauvreté-précarité: cumul de handicaps, diversité des trajectoires individuelles, multiplicité des populations exposées. Les propositions émises par le groupe de travail relèvent de cet enjeu d'améliorer la connaissance d'ensemble des phénomènes d'exclusion.

### **3 - Le contexte national : les orientations et propositions du CNIS (cf. Annexe 1)**

En 1996, le CNIS a mis en place un groupe de travail sur le thème "pauvreté, précarité, exclusion", inscrit en particulier dans le prolongement du rapport THEODORE-FAURE présenté au CNIS en 1988. Ce groupe s'est interrogé sur les dispositions à mettre en oeuvre pour améliorer la connaissance statistique de l'exclusion, sans renvoyer à l'analyse des causes.

En toile de fond du constat statistique, trois remarques s'imposent :

- L'étude des situations précaires se situe aux marges de la statistique. Il est difficile de cerner les populations en difficulté. On dispose en outre de peu d'informations sur les individus concernés, en particulier sur leurs conditions de vie, dans la mesure où la plupart des enquêtes statistiques usuelles s'intéressent aux "ménages ordinaires", c'est-à-dire occupant un logement.
- La connaissance des situations d'exclusion nécessite un questionnement très large (emploi, logement, santé, ...) pour restituer leur caractère multidimensionnel.
- L'exclusion ne peut se comprendre que résultant d'un processus. Le questionnement sur la durée que cela implique est difficile à mettre en oeuvre et difficile à analyser.

Le rapport du CNIS propose cinq orientations :

**❶ Coordonner le recueil et l'élaboration de l'information statistique**

Cette orientation s'appuie sur une double proposition. Elle suggère la mise en place d'un observatoire ne se substituant pas aux administrations impliquées mais se concevant plutôt comme un lieu d'échanges et de synthèse. Elle propose en outre de prendre appui sur des instances locales de connaissance partagée afin de bénéficier des dialogues établis au niveau régional entre les acteurs.

**❷ Mieux couvrir l'ensemble des populations concernées**

**❸ Faire jouer à quelques enquêtes transversales un rôle pivot, en articulation avec les fichiers administratifs**

La valorisation du panel européen auprès des ménages est en particulier évoquée pour mieux appréhender la dynamique des situations.

**❹ Développer l'utilisation des dispositifs et sources administratifs**

Cette orientation met en avant la nécessité de constituer des fichiers historiques pour analyser des trajectoires et de mettre en place, dans une stratégie de long terme, un panel inter-dispositifs pour mieux apprécier la récurrence de façon plus globale.

**❺ Développer des outils de connaissance au niveau local**

L'accent est mis sur l'intérêt des données finement localisées et sur la nécessité de développer des outils d'analyse de ces données.

## Deuxième partie : l'exemple de la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion Rhône-Alpes (cf. Annexe 2)

A l'origine, la MRIE est née d'une volonté des associations de lutte contre l'exclusion, et en particulier d'ATD Quart-Monde, de faire évoluer les institutions insuffisamment informées.

En 1986, se crée un groupe informel réunissant différents acteurs, qui sensibilise les institutions en travaillant sur l'information partagée ; les travaux de ce groupe reçoivent le plein appui du Conseil économique et social régional ainsi que de la préfecture de région et du Conseil régional.

Devenue vite incontournable, car animant l'information autour de ce thème, et sous l'impulsion du préfet de région et du conseil régional, la mission est inscrite dans le contrat de plan Etat-Région en 1994 et peut ainsi suivre et s'occuper des actions inscrites dans le contrat (comme par exemple les perspectives d'insertion dans les entreprises).

### 1 - La structure

La MRIE s'est transformée en 1996 en association loi 1901. Ses membres sont des acteurs régionaux impliqués dans la lutte contre l'exclusion, partenaires sociaux, personnalités qualifiées ou issues du milieu associatif ou du monde de la recherche. La Mission est articulée autour de trois entités, un conseil d'administration, un comité d'orientation et un comité technique.

Le **conseil d'administration** accueille des représentants des différents milieux qui composent la Mission.

Le **comité d'orientation**, qui se réunit tous les deux ou trois mois, comprend les membres du conseil d'administration, le conseil régional et la préfecture de région (ces deux derniers étant

financeurs de la MRIE, le premier à hauteur de 300 000 F, le second de 700 000 F). Il fixe les axes de travail de la Mission.

Le **comité technique** met en oeuvre ces orientations. Il s'appuie pour cela sur divers experts et relais :

- des services de l'Etat (SGAR, DRASS, INSEE, DRTEFP, Rectorats, DRE, ...);
- des représentants de la Région ou des départements;
- des universitaires et des chercheurs;
- des associations de lutte contre l'exclusion (ATD, Secours catholique, FNARS,...);
- des représentants d'organismes divers (HLM, CAF, URIOPSS,...).

La structure de la Mission est légère. Elle emploie trois équivalents temps plein (deux cadres et deux secrétaires), mais bénéficie d'un réseau de collaborateurs, à temps très partiel, tant dans le réseau associatif que dans le domaine administratif. Le point le plus délicat semble être de convaincre les entreprises, afin de les associer aux différents travaux, par exemple sur l'insertion.

## **2 - Les trois missions de la MRIE**

Ces trois missions sont les suivantes : l'observation et la veille, une fonction d'étude et d'animation de la réflexion et l'appui aux initiatives de formation et d'évaluation.

### **2.1 - Première mission : observation et veille**

Il s'agit essentiellement d'établir **un bilan annuel** qui comporte trois parties:

- une première partie, fournissant des données quantitatives (tableau de bord), pour lequel le mandat du préfet de région s'avère essentiel dans la mobilisation des informations des différentes administrations.
- une deuxième partie, intitulée « Regards sur l'exclusion » regroupe des articles portant sur différents aspects de l'exclusion. Elle fait état **d'études réalisées par des collectivités territoriales ou par l'Etat et de bilans d'actions** comme celui du groupe de travail des

missions locales relatif au logement des personnes. Elle propose en outre **des monographies d'expériences**, comme celles élaborées par le CRDSU (centre de ressources du développement social urbain).

Elle relate également des faits et expériences qui ont fait l'objet d'une certaine évaluation.

- une troisième partie, approfondit un thème particulier, comme en 1997 "Partir de la personne".

Le dossier annuel est présenté en conférence de presse puis est largement diffusé. Il pourrait être suivi de réunions de sensibilisation départementales.

En 1997, un travail plus approfondi portant sur l'accueil des personnes défavorisées dans les services publics a donné lieu à un rapport débouchant sur des conseils en formation des personnels concernés et intégré au rapport annuel.

En 1998, le travail portera sur la prévention de l'exclusion ; différentes contributions ont été sollicitées, en particulier auprès de la DDE du Rhône sur la prévention des expulsions (travail en amont sur un fichier de surendettement).

Ce travail est réalisé en collaboration avec le conseil économique et social régional, avec les associations et avec un réseau de correspondants.

## 2.2 - Deuxième mission : fonction d'étude et d'animation de la réflexion

Des groupes de travail fonctionnent, animés par la MRIE, réunissant tous les acteurs intéressés. Comme le CRIES, la MRIE n'est pas un bureau d'études mais un lieu d'échanges.

Les thèmes sont définis en comité d'orientation :

- insertion des jeunes;
- mobilisation des entreprises sur l'insertion;
- comment développer de nouvelles activités sociales;
- vie quotidienne des chômeurs;
- prévention de l'exclusion dans la petite enfance;
- agir avec les plus défavorisés.

Les ateliers fonctionnent pendant un an ou un an et demi. Ils débouchent sur des pistes de réflexion, voire des propositions d'actions ; la qualité de l'échange étant le garant d'une coordination efficace.

### 2.3 - Troisième mission : appui aux initiatives de formation et d'évaluation

Il s'agit de faire prendre en compte les programmes d'action dans les plans de formation (accueil dans les services publics) mais également d'aides à la mise en place de repères pour l'action qui permettent de les évaluer, en les faisant valider par les institutions.

Le thème "agir avec les plus défavorisés" qui a donné lieu à un dossier ressources et à toute une dynamique dans la région, relève également de cette mission d'appui auprès de différents sites expérimentaux. Il s'agit de considérer les "exclus" comme de véritables partenaires de l'insertion.

### 3 - Les enseignements

Cette expérience, qui est reconnue depuis 1986, a bénéficié d'une très grande volonté des pouvoirs publics, Etat et conseil régional.

La Mission a évolué et s'est affirmée en animant et en coordonnant un réseau d'acteurs de terrain et de détenteurs d'information et non pas en faisant elle-même des études. Elle apparaît comme un lieu de réflexion partagée, de dialogue et de partenariat et contribue à fédérer un ensemble de travaux sur le thème de l'exclusion (cf. Annexe 2). L'échelon régional semble pertinent pour l'exercice de ses missions, favorisé par la qualité des intervenants et l'implication des acteurs et des décideurs.

La mise en place d'une telle structure n'est cependant pas immédiate. Il s'agit de tenir les deux bouts de la chaîne :

- d'une part, pour améliorer la connaissance des phénomènes de pauvreté-précarité et d'exclusion, l'approche purement statistique ;
- d'autre part, pour mieux comprendre les processus, la constitution de groupes de travail.

Il s'agit tout d'abord de mobiliser, dans les groupes de travail, des personnes motivées mais n'agissant pas en leur seul nom propre et donc susceptibles de représenter le point de vue d'un groupe ou d'une institution. Ensuite, il faut parvenir à établir et à maintenir un travail commun entre les administrations et les acteurs de terrain. C'est indispensable pour que le travail produit soit utile et utilisé. Un enjeu majeur est de susciter une prise de conscience des acteurs publics sur les problèmes d'exclusion, afin d'amorcer une réflexion et des actions communes avec et en faveur des plus démunis.

## Troisième partie : les préconisations du groupe de travail

### 1 - Mieux coordonner

#### 1.1 - Une structure permanente, légère, autonome et représentative

L'une des difficultés pour appréhender les phénomènes de pauvreté-précarité tient à leur caractère multidimensionnel. Pour recueillir les informations existantes sur le sujet, il est indispensable de mobiliser plusieurs sources. Ces sources sont gérées par divers services déconcentrés de l'Etat ou par d'autres acteurs locaux. Il paraît nécessaire de coordonner les efforts de tous les services concernés et de mettre en commun les diverses expériences. Les associations oeuvrant dans le domaine de la lutte contre l'exclusion doivent être étroitement associées à ce dispositif.

S'appuyant sur l'exemple de la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion Rhône-Alpes, le groupe préconise de créer une structure permanente légère, autonome et représentative.

**Proposition 1** : La réflexion commune ébauchée au sein du groupe et les travaux entrepris pour mieux connaître les phénomènes de pauvreté-précarité au niveau de l'Ile-de-France doivent se poursuivre, au sein d'**une Instance d'Information d'Observation et d'Echanges sur l'Exclusion**<sup>1</sup>, à laquelle pourraient être confiées plusieurs missions :

- être un lieu d'échange ;
- établir une liaison au niveau de la région, avec l'Observatoire préconisé par le rapport du CNIS et prévu dans le texte de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, et contribuer à son initiative, aux travaux de cet Observatoire national ;
- assurer l'accompagnement méthodologique dans le cadre d'initiatives locales d'observation des phénomènes de pauvreté-précarité;
- alimenter l'information nécessaire à la connaissance des phénomènes de pauvreté-précarité.

<sup>1</sup> désignée dans la suite du rapport par l'Instance

La Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion Rhône-Alpes fournit un exemple de structure locale traduisant une volonté de développer la connaissance des phénomènes d'exclusion. Ses fonctions d'observation, de veille et d'appui aux initiatives d'évaluation peuvent inspirer les missions confiées à l'Instance.

L'Instance mobilise les acteurs, les experts et le monde associatif en fonction des sujets traités. Elle tisse et entretient un réseau de correspondants locaux. Elle anime et coordonne les groupes de travail sur les thèmes prioritaires, en veillant à alimenter le dialogue entre techniciens et acteurs de terrain. Elle s'assure que l'information existante est mobilisée. Elle apporte également aux responsables publiques régionaux les éléments nécessaires à leur prise de décision dans les domaines des politiques contribuant à la lutte contre les exclusions. Sa mission essentielle est d'aider à comprendre les phénomènes de pauvreté-précarité; elle va au delà de l'observation en impulsant la réflexion.

### 1.2 - En amont, un Comité de Pilotage

L'intérêt de cette Instance sera d'autant plus grand que ses réalisations seront ancrées sur des préoccupations concrètes d'acteurs locaux. Il semble important de doter cette Structure d'un Comité de Pilotage dans lequel sont représentés les différents partenaires concernés (associations, syndicats, préfecture, conseil régional, élus...). Ce Comité de Pilotage veille à définir le programme de travail, dicté par des préoccupations et des besoins réels et hiérarchisé dans ses priorités. Il est en outre un lieu d'échanges entre les divers acteurs intervenant sur le thème de l'exclusion.

### 1.3 - En aval, un Groupe Opérationnel

L'Instance s'appuie, pour conduire cette mission, sur un Groupe plus Opérationnel, dont le noyau dur sera recherché parmi trois collègues :

Etat : services déconcentrés, INSEE, ANPE, Banque de France,...

Région, départements (?), communes (?),...

Experts (universitaires,...) et associations (URIOPSS, URAF,...)

Les différents organismes impliqués devront s'engager à rendre disponibles les personnes compétentes pour un bon déroulement des groupes de travail. Ces derniers seront amenés à émettre des recommandations en termes de connaissance et d'observation, dont l'Instance assurera le suivi.

#### 1.4- Des moyens.

Pour fonctionner, l'Instance sera dotée des moyens nécessaires à son rôle d'animation. Elle rendra compte de son activité régulièrement, sous une forme à définir (élaboration d'un rapport annuel, réunions d'information, colloque, ...).

**Proposition 2 :** Le groupe préconise que l'Etat et le Conseil régional prévoient un volet relatif à la connaissance des phénomènes de pauvreté et de précarité en région d'Ile-de-France dans le cadre du prochain contrat de plan 2000-2006 dont la négociation va commencer au cours du premier trimestre 1999. Cette inscription au contrat de plan permettrait la mise en place de l'Instance. Elle pourrait prendre la forme d'une mise à disposition d'agents, de soutien financier à des initiatives émanant du monde associatif ou de collaboration avec des laboratoires universitaires spécialisés dans ces questions.

## 2 - Améliorer la connaissance de l'exclusion

Pour améliorer la connaissance des phénomènes de pauvreté-précarité, l'Instance mise en place aura pour premier objectif de collecter la matière élémentaire disséminée au sein de divers organismes. Cette synthèse peut revêtir deux formes.

### 2.1 - Volet statistique

L'une, classique, consisterait à rassembler les données statistiques susceptibles d'éclairer le sujet. Il convient, en effet, de souligner l'apport indéniable des compilations comme celle effectuée pour la publication "Données relatives à la pauvreté précarité en Ile-de-France". Même si une panoplie d'indicateurs par thème présente de nombreuses limites

pour appréhender les phénomènes de pauvreté-précarité (non prise en compte des cumuls de risques ou des trajectoires individuelles, populations observées très spécifiques, ...), elle présente l'avantage de proposer une approche globale.

La reconduction de cette publication ainsi que son enrichissement s'inscrivent naturellement dans le cadre des travaux de coordination.

**Proposition 3** : une tâche permanente confiée à l'Instance consiste à enrichir et à mettre à jour régulièrement le recueil de données statistiques relatives au phénomène de pauvreté précarité en Ile-de-France.

Le groupe a cependant souligné une des limites de ce travail, qui est la non prise en compte des parcours. L'approche par photographies est trop réductrice. Disposer de coupes à des dates différentes ne permet que très imparfaitement de suivre l'évolution des individus. En effet, cette analyse est « parasitée » par la politique des acteurs et, surtout, par le renouvellement des personnes concernées. Par exemple, si l'extension régionale à certains quartiers défavorisés de l'enquête "Etudes sur les conditions de vie" est reconduite dans 5 ans, c'est l'évolution de la cité que l'on observera et non celle des individus. On cernerait en particulier les efforts en matière d'équipement ou les moyens mis en oeuvre dans tel ou tel domaine, mais pas la manière dont les individus entrent ou sortent des situations de pauvreté-précarité.

L'élaboration d'enquêtes de parcours est une première réponse. Le groupe a évoqué par exemple le projet d'enquête de la DARES pour suivre les trajectoires des demandeurs d'emploi sur trois ans dans le bassin d'emploi Melan-Les Mureaux. Des indicateurs issus de ce type d'enquêtes pourraient, au gré de leur disponibilité, venir enrichir le recueil de données en coupe par des données dites longitudinales.

En outre, le groupe a rappelé qu'il peut être intéressant de mobiliser certaines sources existantes, comme les fichiers historiques. Celui de l'ANPE relatif aux demandeurs d'emploi a été mentionné. Il pourrait fournir une approche de ce type. Toutefois, l'utilisation de ces fichiers peut s'avérer délicate. En effet, cette utilisation reste tout d'abord subordonnée à un

examen approfondi de la qualité des informations contenues. Ensuite, il faut veiller au respect de la confidentialité des enregistrements individuels (loi de 1978). Enfin, il ne faut pas sous-estimer les coûts élevés de traitement de ce type d'informations, que les organismes détenteurs de ces fichiers ne sont pas toujours en mesure d'engager.

Dans un premier temps, une approche moins ambitieuse consisterait à analyser les entrées et les sorties de certains dispositifs d'aide, pour avoir une vision moins statique.

**Proposition 4** : L'Instance cherchera à compléter le recueil de données par une approche des flux (entrées et sorties des dispositifs) et mobilisera les données qui pourront être extraites de l'exploitation des fichiers historiques, si leur qualité est avérée.

### 2.2 - Volet qualitatif et documentaire

Enfin, la connaissance de l'exclusion ne se limite pas à une approche quantitative. Il est indispensable, pour mieux comprendre les mécanismes de l'exclusion, de développer un volet plus qualitatif, retraçant des expériences de vie et mettant en lumière des comportements. La mise en place de groupes de parole et la rédaction de monographies sont des pistes suggérées par les travaux de la MRIE Rhône-Alpes.

**Proposition 5** : L'Instance cherchera à enrichir le recueil de données quantitatives par des études qualitatives. Elle s'efforcera de mettre en évidence les mécanismes de l'exclusion : les processus qui y mènent comme ceux qui pourraient en faire sortir.

A l'appui de ce travail, l'autre forme de synthèse, d'ordre documentaire, consisterait à faire le point sur les divers et nombreux travaux qui ont été conduits sur les phénomènes de pauvreté-précarité. En effet, le caractère très local ou expérimental de certaines études leur confère souvent une diffusion très confidentielle, alors que de nombreux enseignements généralistes pourraient en être déduits. En particulier, les travaux menés par les associations,

souvent accomplis en partenariat avec les universités, pourraient alimenter ce fonds documentaire.

**Proposition 6 :** L'Instance pourra entreprendre, avec l'appui du Groupe Opérationnel, une recherche documentaire de façon à recenser les thèses, rapports ou études traitant des phénomènes de pauvreté-précarité en Ile-de-France.

Toutefois, le seul éclairage par des expériences locales présente deux risques.

Le premier, pointé par le groupe de travail, est d'orienter les mesures d'aide vers des géographies très ciblées. Dans la mesure où la pauvreté est très disséminée et ne se résume pas à un phénomène de quartiers, le manque à gagner peut être important pour les zones non repérées. Il faut rappeler en outre que l'Ile-de-France est constituée de zones urbaines diverses (Paris et banlieues très variées) de zones périurbaines et de zones rurales.

Le second risque est de conduire à une mosaïque d'informations reflétant mal la situation globale de la région et rendant difficile toute prise de décision. Pour éviter cette parcellisation, il faudrait mettre en place un programme d'études coordonnées sur un thème transversal, de manière à disposer d'un cadrage général. Les associations seraient étroitement associées à la définition du programme de recherche.

**Proposition 7 :** Le groupe préconise de prendre appui sur des équipes d'universitaires pour l'étude d'un thème transversal particulier afin d'assurer un socle de connaissances homogènes sur les phénomènes de pauvreté-précarité en Ile-de-France.

**Proposition 8 :** La synthèse de tous les travaux menés, tant quantitatifs que qualitatifs, pourrait constituer le bilan annuel de l'Instance.

### **3 - Fournir un appui méthodologique aux expériences locales**

#### **3.1 - Accompagner les dispositifs d'observation**

Le groupe a évoqué à diverses reprises l'impossibilité d'apprécier le cumul des handicaps à partir des seules données statistiques disponibles. Il a en revanche rappelé la richesse des approches qui suivent une population avec l'ensemble des difficultés qu'elle rencontre.

Une investigation par enquête sur l'ensemble des situations défavorisées n'est pas envisageable au niveau de la région. La complexité du sujet conduirait en effet à mettre en place un dispositif très lourd et très coûteux. Pour surmonter cette difficulté, il est nécessaire de cibler les recherches, en affinant le niveau d'observation géographique, la population retenue et en choisissant un critère saillant de pauvreté comme angle d'attaque.

Des problématiques spécifiques peuvent être ainsi identifiées, en croisant chacun des trois axes "approche territoriale", "population à étudier" et "thème prioritaire". Il faudrait veiller à les faire coïncider avec les préoccupations majeures des acteurs locaux.

#### **Exemples :**

*Les chômeurs de longue durée à Cergy-Pontoise et leurs problèmes de logement et de surendettement.*

*L'accès aux soins des plus démunis à Nanterre et Colombes autour de l'expérience de l'hôpital Louis Mourier.*

*Les emplois jeunes dans une ZEP de l'académie de Créteil.*

Les enquêtes pilotes conduites autour d'un thème et sur une zone géographique limitée (l'étude "pauvreté et accès au logement dans le Grand Lyon" en est une illustration) sont généralement très riches en enseignements. Partant d'un angle d'attaque très étroit, elles permettent ensuite d'accéder au cumul de situations défavorisées, en déroulant un fil conducteur.

En tout état de cause, le choix des sujets doit répondre à un besoin d'information réel. Il faut insister sur la nécessité de consulter les acteurs de terrain dans ce type de démarche. En amont, l'élaboration des questionnaires doit se faire en concertation avec un certain nombre d'acteurs-décideurs plus ou moins proches du terrain. En aval, un échange approfondi sur les résultats ne peut être que bénéfique. Il serait en outre intéressant et enrichissant de faire collaborer également les acteurs du milieu associatif.

La complexité de l'observation des phénomènes de pauvreté-précarité justifie que soit assuré un examen attentif des méthodologies employées. En particulier, l'URIOPSS a exprimé le souhait qu'un soutien méthodologique soit apporté aux associations qui souhaiteraient développer un recueil de données quantitatives et qualitatives sur les populations qu'elles accompagnent (cf. Annexe 3).

**Proposition 9** : L'Instance doit promouvoir la mise en place d'enquêtes spécifiques menées sur les phénomènes de pauvreté-précarité, précisément ciblées, en termes de territoire, de population étudiée et de thème prioritaire. Elle doit apporter son soutien méthodologique aux organismes réalisant ces enquêtes. Afin d'améliorer la connaissance des phénomènes de pauvreté-précarité au niveau local, le groupe recommande que soient associés à ces enquêtes spécifiques les acteurs de terrain. Cet ancrage local vise à garantir l'articulation entre l'analyse statistique et les préoccupations de terrain.

Dans le même ordre d'idée, l'approche quantitative se révèle souvent insuffisante pour apprécier les phénomènes de pauvreté-précarité. La perception que les personnes en grande difficulté ont de leur situation permet d'éclairer les phénomènes de spirale d'exclusion et de mieux comprendre les points de blocage ou les effets de cliquet négatifs.

Pour les extensions régionales de l'enquête "Etudes sur les conditions de vie", un volet qualitatif accompagnait les résultats chiffrés. L'analyse qualitative a été confiée à des chercheurs du Centre d'étude de la vie politique française (CEVIPOF) pour le quartier des "4000" et au Centre d'analyse et d'intervention sociologiques (CADIS) pour le quartier du Val-d'Argent. Il s'agissait de mieux cerner la perception du quartier et des politiques menées par les pouvoirs publics en matière d'action sociale et de réhabilitation des quartiers.

**Proposition 10** : L'Instance pourra fournir un appui méthodologique dans le cadre de protocoles d'observation des phénomènes de pauvreté-précarité alliant la mesure statistique à l'évaluation qualitative reposant sur un recueil d'entretiens.

### 3.2 - Valoriser l'utilisation des fichiers administratifs

La mobilisation de différents fichiers administratifs peut offrir une alternative ou un complément à la conduite d'enquêtes pour apprécier les situations de cumul. Il n'est pas envisageable, au niveau régional, de procéder à un "décloisonnement" des fichiers de gestion des CAF, de l'ANPE, de la DGI, de l'UNEDIC, etc. Il faut s'en remettre aux démarches conduites au niveau national. Le groupe du CRIES appuie toutefois les propositions émises par le groupe du CNIS, en particulier la constitution d'un panel inter-dispositifs, dans la mesure où elles permettraient de disposer, au niveau régional, de fichiers enrichis comme base de sondage.

Il est rappelé cependant que le croisement de fichiers informatiques pose souvent des problèmes importants d'ordre juridique (CNIL) mais aussi technique.

Indépendamment des décisions nationales, il est toujours possible de procéder, à un niveau très local et pour la conduite d'enquêtes spécifiques, à la mobilisation (sans rapprochement) de plusieurs fichiers pour définir la population à observer.

En effet, une des difficultés est de bien cerner la population exposée aux phénomènes de pauvreté-précarité. Les fichiers de gestion de droits n'apportent chacun qu'un éclairage partiel et limité. Certaines personnes sont absentes, du fait de la complexité ou de l'imperfection du système. D'autres sont exclues parce qu'elles sont "à la frange" des dispositifs, alors qu'elles peuvent être en situation de grande pauvreté ou près de s'y trouver. Pour essayer d'avoir l'enveloppe la plus large possible, il peut être nécessaire de mobiliser des fichiers complémentaires.

**Proposition 11** : Dans son rôle d'appui méthodologique, l'Instance devra rappeler aux acteurs locaux qui réalisent une enquête, la nécessité de bien sélectionner la population analysée. Elle pourra orienter l'identification de la population à observer vers la mobilisation de différents fichiers administratifs pour constituer des échantillons.

#### 4 - Conclusion

Autour du bilan annuel, les travaux de l'Instance seraient présentés chaque année à l'occasion d'un Rendez-Vous fort auquel seraient conviés tous les partenaires concernés. Il s'agirait de promouvoir les travaux menés par l'Instance et de leur donner l'audience la plus large possible. Ce Rendez-Vous permettra également de présenter d'autres travaux portant sur ce domaine.<sup>1</sup>

**Proposition 12** : Lieu d'information, de débats et d'échanges, un Rendez-Vous Annuel sera organisé avec tous les acteurs régionaux dans leur diversité.

<sup>1</sup> L'instance pourrait être destinataire des études d'impact préconisées par le Conseil économique et social régional dans l'article III de son avis n° 95-05 du 11 mai 1995 relatif à l'exclusion sociale et aux exclus en Ile de France . En effet, les travaux en matière d'évaluation sont tout à fait essentiels pour connaître l'effet réel des politiques de lutte contre les phénomènes de pauvreté-précarité.

## Fiche synthétique : recommandations du groupe "pauvreté - précarité"

Propositions	Recommandations	Acteurs concernés
<b>Mieux coordonner</b>		
1	Création d'une Instance d'Information d'Observation et d'Echanges sur l'Exclusion, autonome et représentative, chargée d'améliorer la connaissance des phénomènes de pauvreté-précarité : <ul style="list-style-type: none"> <li>- le Comité de Pilotage définit les axes de travail</li> <li>- l'Instance impulse la réflexion et anime les groupes de travail</li> <li>- le Groupe opérationnel fournit des informations et des expertises</li> </ul>	Services déconcentrés de l'Etat, acteurs régionaux, associations, experts, universitaires, ...
2	L'Etat et la Région prévoient un volet relatif à la connaissance des phénomènes de pauvreté-précarité en Ile-de-France, dans le cadre du contrat de plan 2000-2006, permettant la création de l' Instance.	Etat/Région
<b>Améliorer la connaissance</b>		
3	Publication régulière du recueil « Données relatives aux phénomènes de pauvreté-précarité en Ile-de-France »:	Animation : Instance
4	- mise à jour annuelle	Réalisation : Groupe Opérationnel
5	- enrichissement par de nouvelles données (HLM, surendettement, ...)	
6	- enrichissement par des données de flux	
7	- enrichissement par des données de trajectoire (sous réserve de leur disponibilité)	
8	- enrichissement par un volet qualitatif	
6	Recensement des différents travaux conduits en région Ile-de-France sur les phénomènes de pauvreté-précarité :	Animation : Instance
7	- travaux statistiques et études	Réalisation : Groupe Opérationnel, en collaboration avec des laboratoires de recherche
8	- recherches universitaires	Préfecture et Conseil régional, sur proposition de l'Instance
7	Elaboration d'un programme de recherches sur un thème transversal pour assurer un socle de connaissances homogènes	Animation : Instance
8	Elaboration d'un bilan annuel faisant la synthèse des travaux quantitatifs et qualitatifs de l'Instance	Réalisation : Instance avec l'appui du Groupe Opérationnel

Propositions	Recommandations	Acteurs concernés
	<b>Fournir un appui méthodologique</b>	
9	<p>Développement d'une fonction d'expertise pour accompagner la mise en place d'observations locales des phénomènes de pauvreté-précarité :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- appui méthodologique pour la réalisation d'enquêtes ciblées (territoire, population observée, thème)</li> <li>- implication des acteurs de terrain (décideurs, associations, ...) pour garantir un ancrage local</li> <li>- promotion de protocoles d'observation des phénomènes de pauvreté-précarité alliant la mesure statistique à l'évaluation qualitative reposant sur un recueil d'entretiens.</li> <li>- mobilisation de différents fichiers administratifs pour constituer des échantillons à enquêter</li> </ul>	<p>Animation : Instance au service des acteurs locaux engagés dans un processus d'observation et d'évaluation des phénomènes de pauvreté-précarité</p> <p>Accompagnement : Groupe Opérationnel</p>
10		
11		
	<b>Diffuser et promouvoir des travaux</b>	
12	<p>Organisation d'un Rendez-Vous annuel pour les acteurs régionaux</p>	<p>Animation : Instance</p>

### Liste des personnes consultées

- 19/11/96 - Madame Boissarie, ATD Quart Monde
- 10/01/97 - Monsieur Oger, INSEE DR du Centre
- 28/02/97 - Monsieur Verone, INSEE DR d'Ile-de-France
- 28/04/97 Madame Maksud, ANPE Ile-de-France
- 14/01/98 - Monsieur Neyret, INSEE, président du groupe CNIS "Pauvreté, précarité, exclusion"
- 29/06/98 Monsieur Sauvage, directeur de la Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE) en Rhône-Alpes
- 29/06/98 Messieurs Desplanques et Lopez, INSEE DR de Rhône-Alpes

## Références bibliographiques

- L'exclusion sociale et les exclus en Ile-de-France** (Rapport du Conseil économique et social de la région d'Ile-de-France ; Mme Yvette BOISSARIE, M. Philippe FARINE) Mai 1995 ;
- Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement** (Rapport final du groupe de travail du CNIS sur les sans-abri) mars 1996;
- Tableaux de bord socio-démographiques des quartiers-Guide méthodologique** (Pascal OGER ; François BIGOT) juillet 1996;
- Pauvreté-précarité-exclusion** (Rapport d'étape du groupe de travail du CNIS) février 1997 ;
- La pauvreté en France et en Europe** (INSEE Première N°533 juillet 1997) ;
- Données relatives à la pauvreté précarité en Ile-de-France** (octobre 1997) ;
- En marge de la ville, au coeur de la société : ces quartiers dont on parle** (édition l'Aube, janvier 1998) ;
- Pauvreté-précarité-exclusion** (Rapport du groupe de travail du CNIS - n°42) mars 1998

## **Annexes**

**Annexe 1** : Lettre de mission du groupe de travail du CRIES

**Annexe 2**: Synthèse des recommandations du groupe de travail du CNIS sur la pauvreté-précarité-exclusion

**Annexe 3** : Fiche de présentation de la MRIE Rhône-Alpes ; Exemples de documents publiés par la MRIE

**Annexe 4** : Contribution associative (URIOPSS) au groupe de travail "Pauvreté précarité" du CRIES d'Ile-de-France

**Annexe 5** : Comptes rendus des réunions du 19/11/96, du 10/01/97, du 28/02/97 et du 29/06/98

# **Annexe 1**

## **Lettre de mission du groupe de travail du CRIES**

**Groupe**  
**"Pauvreté - précarité"**  
**Lettre de mission**

La décision de mettre en place un groupe de travail sur le thème de la pauvreté et de la précarité en Ile-de-France a été prise lors de l'assemblée plénière du CRIES du 13 février 1996, suite à une consultation des principaux décideurs de la région sur les sujets possibles. Ces thèmes font l'objet de fortes demandes d'information statistique, compte tenu de leur actualité.

Les missions de ce groupe s'inscrivent dans le cadre général des missions dévolues au CRIES par la convention Etat/Région du 26 juin 1989. Il s'agit :

- de vérifier si les indicateurs socio-démographiques regroupés dans des tableaux de bord réalisés à la direction régionale de l'INSEE pour la région Centre, seraient pertinents pour l'Ile-de-France et s'ils répondent vraiment aux spécificités franciliennes ;
- de vérifier si toutes les informations nécessaires pour répondre à ces besoins sont accessibles ;
- de formuler les recommandations que le CRIES pourrait adresser aux producteurs ou détenteurs d'informations statistiques pour qu'ils contribuent à la connaissance du sujet ;

Monsieur Hugues FELTESSE, président de l'UNIOPSS, assurera la présidence de ce groupe de travail et Madame Martine DEPRESZ, administrateur de l'INSEE en fonction à la direction régionale des affaires sanitaires et sociales, en sera le rapporteur.

Le président du CRIES

Jean-Marie FOURIER

# **Annexe 2**

**Synthèse des recommandations du groupe  
de travail du CNIS « Pauvreté, précarité,  
exclusion »**

# LES ACTUALITÉS DU CNIS

CONSEIL  
NATIONAL  
DE  
L'INFORMATION  
STATISTIQUE

N° 26 - MARS 1998

## Pauvreté, précarité, exclusion

Le développement du chômage, les difficultés d'insertion professionnelle des jeunes, tout spécialement des non qualifiés, la fréquence des ruptures familiales ont conduit à la multiplication des situations de précarité et d'exclusion. La recherche de solutions nécessite une connaissance approfondie et détaillée des problèmes. Or la diversité et la complexité des situations des personnes en difficulté ne peuvent être cernées que par une approche multi-dimensionnelle, quantitative et qualitative, et par

l'observation des flux et des trajectoires. Après avoir établi ce constat, un groupe de travail, constitué à la demande du CNIS fin 1995, a réalisé un inventaire critique des sources statistiques existantes et cherché à identifier les lacunes les plus flagrantes des dispositifs actuels. Les besoins de connaissance rencontrés par l'ensemble des acteurs engagés dans la lutte contre ces maux de la société ont été pris en compte dans la réflexion. Les orientations et propositions préconisées par le groupe de travail sont résumées ici.

■ Guy DESPLANQUES  
Directeur régional de l'INSEE en Rhône-Alpes

**L**e groupe de travail « Pauvreté, précarité, exclusion », présidé par Guy NEYRET puis par Guy DESPLANQUES (cf. encadré p.4), a inscrit ses investigations dans le prolongement de travaux importants, en particulier : une réflexion poussée du CNIS sur les sans-abri et sur l'exclusion du logement achevée en 1996, le rapport de la Commission d'évaluation du RMI en 1991 et le rapport THÉODORE-FAURE présenté au CNIS en 1988.

■ Couvrir l'ensemble des populations en difficulté

À l'évidence, les termes de pauvreté, de précarité et d'exclusion recouvrent des réalités très diverses. Ils renvoient aussi bien à la grande pauvreté qui se

reproduit de génération en génération (le quart-monde), aux populations en proie à des phénomènes de rupture et de basculement dans l'exclusion, à la précarisation et à la paupérisation progressive de toute une frange de familles et de travailleurs, ou encore à la précarité et aux difficultés d'insertion des nouvelles générations d'adultes.

Le groupe a choisi de ne pas opposer les différents regards et de les associer dans la vision d'un même *continuum*, les « populations en difficulté », soumises à un ensemble de forces poussant les unes vers la fragilisation et la mise à l'écart, les autres vers une relative intégration. Ce faisant, il s'interdisait de définir a priori des critères de délimitation de son champ.

La question de la pauvreté ne peut être abordée sans tenir compte des inégalités qui traversent la société. Cependant, le groupe a considéré qu'il n'était pas dans son mandat d'analyser l'articulation entre les problèmes d'inégalité et ceux de la grande pauvreté et de l'exclusion. La question est importante sur le plan de l'observation statistique. Le système statistique est assez bien armé pour observer les inégalités, que ce soit en matière de chances scolaires, de réussite professionnelle, de morbidité ou de mortalité. Il l'est moins pour décrire la complexité des situations de pauvreté et de précarité. Et si l'étude des inégalités peut s'appuyer sur des échelles relatives de pauvreté, celle de la grande pauvreté appelle l'établissement de seuils absolus et d'indicateurs spécifiques.

## ■ Nécessité d'une information spécifique

La statistique se prête bien à la description des structures de l'ensemble de la société et de leur évolution. Les recensements, les grandes enquêtes permettent de dresser un état des lieux sur des thèmes divers. Face aux problèmes de pauvreté ou de précarité, les sources statistiques habituelles se révèlent moins adaptées. Comme en d'autres domaines, l'information nécessaire doit répondre aux besoins : besoins des acteurs, nationaux ou locaux, confrontés à des politiques sectorielles (santé, emploi, logement, etc.), besoins d'évaluation des politiques menées. Les besoins statistiques qui en découlent sont donc largement spécifiques. En outre, l'information quantitative ne saurait suffire ; elle doit être articulée avec une information plus qualitative, issue de diagnostics de terrain, de monographies, susceptible d'éclairer le rôle de facteurs difficiles à prendre en compte par une approche statistique.

La pauvreté, et plus encore la grande pauvreté, ne se résume pas à une insuffisance de revenus. Elle se réfère également aux facteurs majeurs de fragilité

## Quelques sigles

AAH	Allocation adulte handicapé
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
API	Allocation parent isolé
ASS	Allocation de solidarité spécifique
CAF	Caisse d'allocations familiales
CES	Contrat emploi solidarité
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
INED	Institut national d'études démographiques
MSA	Mutualité sociale agricole
RMI	Revenu minimum d'insertion
SESI	Service des statistiques, des études et des systèmes d'information (ministère de l'Emploi et de la Solidarité)
UNEDIC	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

et d'insécurité affectant les besoins plus fondamentaux : logement, santé, formation, emploi, etc. Seule une approche multidimensionnelle permet de cerner au plus près les contours de la précarité.

En même temps, celle-ci n'est pas l'expression d'une caractéristique intrinsèque des personnes en difficulté, mais reflète un moment donné de leur vie qui s'inscrit dans une histoire. Il convient donc de porter le regard sur les flux et sur les trajectoires tout autant que sur les situations instantanées.

Enfin, l'information doit aider à mesurer l'efficacité des politiques conduites dans la direction des personnes en situation de précarité ou d'exclusion : dans quelle mesure ces politiques les atteignent-elles ? Quel est leur effet sur le long terme ?

L'examen des principales sources statistiques existantes et des travaux menés à partir de ces sources, le repérage de leurs lacunes et des difficultés à disposer de l'information pertinente conduisent à proposer quelques orientations générales. Celles-ci peuvent être déclinées en propositions plus concrètes.

## Cinq orientations, neuf propositions

### ■ Coordonner le recueil et l'élaboration de l'information statistique

Actuellement, les divers éléments de connaissance sur les thèmes de pauvreté, de précarité et d'exclusion sont produits par plusieurs acteurs, qui travaillent le plus souvent dans leurs découpages sectoriels habituels et avec des problématiques qui leur sont propres. Ceci conduit à un éclatement de l'information statistique disponible, et limite son aptitude à fournir une vision suffisamment globale des processus et mécanismes sociaux qui concourent à fragiliser, précariser ou « désaffilier » des populations vulnérables.

1. *Mettre en place une structure légère.* Elle aurait pour fonction tant d'organiser la synthèse et la diffusion de l'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale que d'impulser le développement de la connaissance dans ces domaines ou sur des angles d'approche mal couverts. En effet, des

réflexions spécifiques doivent être menées sur les concepts, sur les indicateurs, sur le rapprochement des outils.

Cette structure doit être chargée d'élaborer et de diffuser un rapport périodique de synthèse sur la pauvreté et l'exclusion en France. Elle doit associer différents acteurs de la lutte contre l'exclusion pour que les problématiques traitées rejoignent leurs préoccupations. Elle doit pouvoir s'appuyer sur les organismes de recherche et de statistique existants et non se substituer à eux, en se concevant comme un lieu de rencontre et de dialogue associant tous les acteurs. La qualité et l'indépendance de ses travaux doivent être assurées par un conseil scientifique.

2. *Une mission d'observation s'appuyant sur des instances locales* de « connaissance partagée » sur la pauvreté. Certaines existent déjà, telles la Mission régionale d'information sur l'exclusion en Rhône-Alpes, ou sont susceptibles d'être créées dans certains départements à l'initiative

conjointe de partenaires locaux. Il ne s'agit pas de constituer un maillage couvrant l'ensemble du territoire, mais de créer des points d'ancrage solides dans une dizaine de sites diversifiés.

### ■ Mieux couvrir l'ensemble des populations concernées

Les tentatives menées au cours des dernières années ont montré la difficulté de bien repérer les populations précaires dans les recensements ou dans les enquêtes par sondage auprès des ménages. Et l'utilisation des fichiers d'allocataires ou de bénéficiaires de la politique sociale ne peut suffire.

3. Le groupe appuie la première proposition du groupe de travail sur les sans-abri : *réaliser une enquête nationale* auprès des personnes fréquentant les lieux d'hébergement ou d'accueil principalement destinés aux sans-domicile. Il exprime le souhait qu'une forte priorité soit réservée au projet actuellement en cours d'instruction à l'INSEE, associant l'INED, le SESI et la Direction de l'habitat et de la construction.

4. *Approfondir la connaissance des motifs de sous-estimation* de certaines situations d'hébergement familial et des conditions réelles d'existence des personnes concernées.

Il convient d'analyser pourquoi certaines populations sont mal couvertes dans les enquêtes auprès des ménages. Refus de répondre ou fragilité du lien avec l'hébergeant ? Qui sont ces personnes dont le lien avec l'hébergeant est fragile ? Cette expertise pourrait s'appuyer sur des enquêtes expérimentales menées auprès des bénéficiaires de minima sociaux (RMI, API, ASS...) ne disposant pas d'un logement autonome, mais aussi auprès des jeunes bénéficiaires de certains dispositifs de la politique de l'emploi, tels que les titulaires de CES.

5. *Organiser une « mosaïque » avec des enquêtes spécifiques complémentaires* aux enquêtes auprès des ménages ou au recensement. Il pourrait s'agir, soit d'administrer un questionnaire complémentaire à un sous-échantillon de ménages en situation difficile, soit de procéder à des extensions ciblées de l'échantillon, par exemple auprès de bénéficiaires de politiques sociales, ou encore d'habitants d'un quartier. Ces enquêtes peuvent éclairer les mécanismes et les processus à l'œuvre, et expliquer les cheminements.

■ *Faire jouer à quelques enquêtes transversales un rôle pivot, en articulation avec les fichiers administratifs*

La nécessité d'une approche multidimensionnelle et de l'observation des trajectoires pour bien décrire et comprendre les situations de précarité rend très difficile l'utilisation de beaucoup d'enquêtes, d'autant que les

échantillons sont en général trop réduits pour couvrir ces situations.

6. *Exploiter plus complètement l'actuel panel européen auprès des ménages.* L'objectif doit être de mener un suivi des trajectoires sur une période suffisamment longue (5-6 années), afin de pouvoir documenter de façon précise les conditions de sortie durable des situations de pauvreté-précarité ou les phénomènes de récurrence. Le cas échéant, il conviendra de tirer les enseignements méthodologiques des imperfections actuelles que peut comporter le panel dans le suivi d'une année sur l'autre des ressources d'un même ménage, dans l'ambition de parvenir à pérenniser un instrument fiable de mesure de la dynamique des revenus individuels.

Dans une perspective de plus long terme, il paraît nécessaire de donner au panel un rôle pivot, en inscrivant cet outil dans le socle des enquêtes, au même titre que d'autres enquêtes permanentes.

7. *Développer la fonction de base de sondage des dispositifs.*

Du fait de la taille de l'échantillon, les enquêtes auprès des ménages présentent des limites en matière de représentativité. L'effectif de certaines populations est souvent trop faible pour permettre des exploitations statistiques suffisamment précises. C'est pourquoi il est nécessaire de compléter l'observation par des enquêtes menées à partir de bases de sondage alternatives, issues des systèmes de gestion de divers organismes (CNAF, ANPE, UNEDIC). Ce type d'enquête a déjà été tenté dans le passé, notamment dans le cadre du RMI (CREDOC 1995, INSEE 1997...).

Compte tenu des difficultés inhérentes à ces enquêtes auprès de populations difficiles à joindre, un effort particulier de méthodologie de collecte et de redressement devrait être assuré pour limiter les biais dus aux non-réponses.

■ *Développer l'utilisation des dispositifs et sources administratifs*

Les fichiers de bénéficiaires utilisés séparément ou conjointement fournissent une information qui devrait être mise à profit sur le plan statistique. Cela suppose un effort de longue haleine pour faciliter les rapprochements entre ces fichiers et permettre ainsi une utilisation longitudinale, éclairant les trajectoires.

8. *Constituer des fichiers historiques.* Les sources administratives ne sont pas toujours organisées de façon optimale d'un point de vue statistique. D'autre part, l'historique des situations n'est pas conservé. Il est possible, à une date donnée, de définir les caractéristiques de l'ensemble des bénéficiaires ; il n'est pas toujours possible de définir les caractéristiques des nouveaux entrants dans le dispositif, il est encore moins possible de caractériser les sortants et d'identifier les raisons réelles de la sortie.

Il paraît donc utile de réfléchir à la constitution de fichiers historiques à finalité proprement statistique pour les principaux dispositifs. Ces fichiers pourraient être établis sur la base d'un échantillon. Dans de nombreux cas, de tels fichiers historiques existent déjà, mais sans satisfaire à l'ensemble des critères nécessaires à une utilisation statistique.

9. *Mettre en place un panel inter-dispositifs.* Au-delà de la constitution de fichiers historiques, se pose la question du décloisonnement des sources d'information et des transitions entre les différents dispositifs, notamment entre ceux à vocation « sociale » relevant de la CNAF ou de la MSA et ceux relevant des politiques d'emploi (emplois aidés) ou de l'indemnisation du chômage.

Un panel inter-dispositifs permettrait de cerner de façon quelque peu comptable les séquences entre différents états et la récurrence non pas au sein d'un dispositif, mais de façon plus globale. La constitution d'un tel panel est un objectif très ambitieux, car il implique de nombreux partenaires, parfois déjà engagés dans une refonte de leurs systèmes d'information. Ce projet doit donc s'inscrire dans une stratégie de long terme, par étapes successives.

#### ■ Développer les outils de connaissance au niveau local

Dans la mesure où la lutte contre la précarité et la pauvreté se mène au plan local, avec des acteurs qui doivent travailler ensemble, le besoin d'informations finement localisées est essentiel.

C'est sans doute dans le domaine de la connaissance locale que les avancées ont été les plus importantes, même si elles ont été assez inégales d'une région à l'autre. À travers la réalisation de tableaux de bord des quartiers sensibles, une production d'informations infra-communales a largement été développée. Par ailleurs, des partenariats CAF-INSEE ont permis, dans certaines régions, de produire et de diffuser des indicateurs sociaux communaux. Ajoutons que des extensions à quelques quartiers de l'enquête « Conditions de vie » ont permis des études monographiques locales.

Quelques recommandations sont susceptibles de prolonger ces avancées :

- Obtenir un accord national de divers organismes (CNAF, ANPE, UNEDIC, etc.) pour que leurs fichiers alimentent une base de données communales à diffusion large. Cette base comporterait des indicateurs tels que les nombres des béné-

## Composition du groupe de travail

Le groupe de travail « Pauvreté, précarité, exclusion » était rattaché à la formation Santé, protection sociale du CNIS, présidée par Jean de KERVASDOUË.

Président : Guy NEYRET (INSEE)

Guy DESPLANQUES (INSEE), à compter d'avril 1997

Rapporteurs : Nicole ROTH (SESI)

Alberto LOPEZ (INSEE)

43 personnes représentant des organismes très divers ont participé aux travaux du groupe.

ficiaires des principaux minima sociaux : RMI, AAH, API, ASS et minimum vieillesse.

Divers organismes, comme le SESI, ont entrepris la constitution de bases de données localisées. En ce qui concerne le champ de la pauvreté, de la précarité et de l'exclusion, une coordination de tels projets s'impose pour éviter la dispersion des efforts.

- Poursuivre les efforts entrepris pour définir et produire au niveau infra-communal des indicateurs liés à la population ou aux ménages, tels que les indicateurs, disponibles au niveau communal, issus de la taxe d'habitation ou d'EDF-GDF. En l'absence de ces indicateurs, l'analyse en évolution du peuplement d'un quartier est souvent difficile.

- Se donner les outils pour pouvoir analyser l'évolution sociale de communes ou de quartiers à partir de ces indicateurs.

Enfin, il paraît essentiel de prolonger les études statistiques et les analyses sur la ségrégation spatiale, ses causes et ses effets, notamment celui de la stigmatisation de quartiers sensibles. ■

PAUVRETÉ, PRÉCARITÉ, EXCLUSION

Pour une meilleure connaissance  
des situations et des processus

Rapport du CNIS n° 42, mars 1998, 76 p.

Disponible gratuitement sur simple demande au secrétariat  
du CNIS (tél. : 01 41 17 52 62 - fax : 01 41 17 55 41).

# **Annexe 3**

**Fiche de présentation de la MRIE Rhône-  
Alpes**

**Exemples de documents publiés par la  
MRIE**

RHÔNE-ALPES

## soutenir la lutte contre la pauvreté et l'exclusion :

- développer la connaissance
- animer la réflexion
- appuyer les initiatives

# Pourquoi cette mission ?

Répondre efficacement à la pauvreté et à l'exclusion impose de bien mesurer l'ampleur du problème à traiter, de mieux comprendre les processus qui y conduisent et de disposer d'outils d'évaluation des actions.

Or, l'extrême pauvreté et l'exclusion restent mal appréhendées par les organismes à vocation statistique et par les différents décideurs de la Région Rhône-Alpes. Ceux-ci se trouvent donc mal outillés pour prendre en compte les plus défavorisés dans leur réflexion et dans leur action. Ce constat est à l'origine de la Mission. Créée à la demande du Mouvement ATD Quart-Monde, un groupe de travail rassemblant associations, administrations et universitaires a fonctionné de 1986 à 1992 dans une dynamique de connaissance, de réflexion et d'interpellation sur la grande pauvreté. Constatant l'intérêt de cette démarche, l'Etat et la Région ont décidé, en 1992, de doter cette Mission d'une structure permanente.

En 1994, elle s'inscrit dans le volet "Ville et Cohésion Sociale" du Contrat de Plan Etat-Région. Elle traduit une volonté de développer la connaissance des phénomènes d'exclusion et de soutenir la réflexion et les initiatives des acteurs régionaux impliqués dans la lutte contre la grande pauvreté.

## Que fait

### la mission ?

La Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion soutient la lutte contre la pauvreté et l'exclusion en Rhône-Alpes en assumant trois fonctions :

- une fonction d'observation et de veille, à travers notamment un dossier annuel qui regroupe des contributions diverses émanant d'administrations, de statisticiens, d'acteurs de terrain, de chercheurs ;
- une fonction d'étude et d'animation de la réflexion, à partir de rapports issus de groupes de travail (derniers thèmes abordés : le partenariat avec le plus défavorisé, l'accès des jeunes en difficulté à la qualification et à l'emploi) ;
- une fonction d'appui aux initiatives de formation et d'évaluation (ex : l'accueil des populations défavorisées dans les services publics).

**MRIE**  
RHÔNE-ALPES  
mission régionale  
d'information  
sur l'exclusion

## Avec qui ?

Depuis 1996, la MRIE est une association loi 1901 dont les membres se recrutent parmi les différents acteurs régionaux impliqués dans la lutte contre l'exclusion (associations, partenaires sociaux, chercheurs, personnalités qualifiées...).

Son Conseil d'Administration est actuellement composé de :

M. Paul Dominjon (Président), ancien président du Conseil Economique et Social Rhône-Alpes ; M<sup>me</sup> Andrée Chazalotte (Secrétaire), sociologue ; M. Paul Laferrrière (Trésorier), ingénieur ; M. Jean Vanoye, permanent syndical ; M<sup>me</sup> Chantal Pot, représentant ATD Quart-Monde ; M. Jacques Thibert, représentant le Secours Catholique.

Un Comité d'Orientation, où sont représentés l'Etat et la Région, -financiers de la Mission dans le cadre du Contrat de Plan-, fixe les grands axes de travail de la MRIE.

A travers un Comité Technique et différents groupes de travail, la Mission collabore avec de multiples experts et relais :

- des associations de lutte contre la pauvreté (FNARS, ATD Quart Monde, Secours Catholique, Entraide Protestante... ) ;
- des services de l'Etat (SGAR, DRASS, INSEE, DRTEFP, Rectorats, DRE, DRAE...) ;
- des représentants de la Région (services du Conseil Régional, Conseil Economique et Social) ;
- des représentants de départements (Conseils Généraux du Rhône, de la Drôme, de l'Isère et de la Savoie) ;
- des chercheurs de différentes universités (Lyon, Grenoble et Saint-Etienne) ;
- des représentants d'organismes divers intégrant la lutte contre l'exclusion dans leurs priorités (CAF, HLM, PACT, URIOPSS, FONDA...)

Exemples de documents publiés par la  
MRIE Rhône-Alpes

*Les jeunes face à l'avenir et au monde du travail* - juin 1993 (enquête)

Dossier annuel - janvier 1994

*L'entreprise d'insertion et ensuite ?* - septembre 1994 (enquête)

*Faire progresser le droit d'habiter en Rhône-Alpes* - novembre 1994 (rapport)

Dossier annuel - mars 1995

Dossier annuel - Avril 1996

*Il faut avoir de l'ambition pour nous* - avril 1996 (rapport sur l'accès à la qualification et à l'emploi des jeunes en difficulté)

*Agir avec les plus défavorisés* - novembre 1996 (dossier-ressources)

Dossier annuel - juin 1997

# **Annexe 4**

**Contribution associative (URIOPSS) au  
groupe de travail « Les phénomènes de  
pauvreté-précarité en Ile-de-France » du  
CRIES**



URJOPSS Ile de France  
54 avenue Philippe Auguste \* 75011 Paris  
☎ 01 44 93 27 07  
☎ 01 44 93 27 10

## GROUPE DE TRAVAIL PAUVRETE PRECARITE CRIES ILE DE FRANCE CONTRIBUTION ASSOCIATIVE

Cette contribution a été élaborée par le groupe de travail inter-associatif « Lutte contre l'exclusion » de l'URJOPSS Ile de France. Cette note synthétise des propositions d'amendements aux préconisations du groupe de travail pour une meilleure prise en compte des apports et besoins des associations en matière de statistique sur les phénomènes de pauvreté en Ile de France.

Les associations constituent un acteur fondamental de la lutte contre les exclusions. Par la proximité des populations en difficulté, elles sont les premières à appréhender leurs besoins. Elles ont souvent mis en place des dispositifs de suivi statistique et d'évaluation de leurs usagers qui méritent d'être mieux exploités et confortés.

Le secteur associatif est favorable à une meilleure coordination et une meilleure concertation des différents organismes produisant des données chiffrées, qui est indispensable à une approche cohérente de ces phénomènes complexes. Mais une approche uniquement quantitative est insuffisante pour avoir une bonne vision de la pauvreté. Elle doit être complétée par des analyses qualitatives, notamment pour mettre en évidence la diversité des parcours.

Il est aussi difficile d'avoir une bonne approche statistique, si une évaluation des réponses institutionnelles n'est pas menée concomitamment (délai de traitement des dossiers par tel ou tel organisme, ...).

### Nous proposons que :

- ✧ Les associations œuvrant dans le domaine de la lutte contre l'exclusion soient associées au réseau de correspondants ; qu'à ce titre, elles participent à la définition des orientations des divers travaux que le réseau piloterait.
- ✧ Les associations participent à la définition du programme de recherche visant à assurer un socle de connaissances homogènes.
- ✧ Un soutien méthodologique et logistique soit apporté aux associations qui souhaiteraient développer un recueil de données quantitatives et qualitatives sur les populations qu'elles accompagnent. Il s'inscrira dans le cadre d'un protocole d'observation intégrant des garanties sur l'utilisation des données.
- ✧ Les travaux menés par les associations (souvent accomplis en partenariat avec les universités) soient capitalisés, et soient intégrés dans le recensement effectué par le réseau de correspondants avec un laboratoire de recherche.

En conclusion, nous demandons que soit étudié, avant la remise définitive du rapport du CRIES, l'intérêt de créer une mission régionale d'observation et d'évaluation des phénomènes de pauvreté, comme cela a été fait dans la région Rhône-Alpes.

# **Annexe 5**

## **Comptes rendus des réunions**

Montigny le  
N°052/ /E10-CRIES  
Plan de classement : 5317  
BD/BD

*Secrétariat du CRIES*  
*INSEE-DR d'Ile-de-France*  
*7, rue Stephenson*  
*78188 Montigny-le Bretonneux*  
*☎ : 01.30.96.92.08*

## **Compte rendu du groupe de travail "Pauvreté Précarité" du 19/11/96**

**Président** : M. FELTESSE (UNIOPSS) **Rapporteur** : Mme DEPREZ (DRASSIF)

### Participants :

M. PEYRONI (DREIF) M. TROILLET (CESR) Mme MAKSUD (ANPE) M. COSTE (URIOPSS) M. BOYER (URIOPSS) M. GROSBRAS (INSEE Ile De France) Mme BOISSARIE (ATD Quart Monde) M. BRUN (CESR/CRIES) M. FOURIER (Président du CRIES) M. DESFORGES (Secours catholique de Paris/CESR) M. JULES (DREIF/DHV/GESL) M. VERONE (INSEE Ile De France) Mme DEBRAS (INSEE/CRIES)

### Présentation du Président :

M. Feltesse ouvre la séance en rappelant que Mme Boissarie va présenter le rapport "L'exclusion sociale et les exclus en Ile-de-France" rédigé par elle-même et M. Farine pour le CESR en mai 1995.

En guise d'introduction M. Feltesse rappelle que la pauvreté est multidimensionnelle (rappel du sommet de Copenhague). Il s'agit d'identifier des situations de pauvreté, pauvreté matérielle bien sûr mais également pauvreté relative : la pauvreté c'est aussi le non accès à des devoirs et des droits essentiels (droit et devoir de se loger, de fréquenter le système scolaire, d'entretenir sa santé, d'avoir une vie sociale,...). Les situations de pauvreté et de précarité doivent être appréhendées sur toutes ces dimensions, afin de disposer d'une base d'informations pour les décideurs régionaux et de dégager les spécificités de la région Ile-de-France sur ce problème de pauvreté. Le travail du groupe consiste donc dans un premier temps à identifier et analyser les sources existantes, de les croiser ensuite avec un certain nombre de thèmes (identifiés dans le rapport de Mme Boissarie), ceci afin de pouvoir produire des recommandations à l'intention des décideurs de l'Ile de France.

### Tour de table :

Un tour de table permet aux participants de se présenter et d'explicitier leurs motivations quant à leur participation à ce groupe sur la "pauvreté-précarité".

**M. Grosbras (INSEE DR Ile-de-France)** indique que l'INSEE a été sollicité et a donné son accord pour participer aux travaux de la politique générale de la ville, c'est une priorité pour le Directeur Général de l'INSEE. La Direction Régionale d'Ile-de-France doit travailler à l'élaboration des tableaux de bord des quartiers.

**MM Boyer et Coste (URIOPSS)** : au sein de l'Union Régionale des Oeuvres Privées Sanitaires et Sociales sont regroupées quelques 800 associations, il est important de cerner l'exclusion dans sa transversalité. Il faut avoir une appréhension régionale des huit départements sans oublier que l'Ile-de-France cumule les problèmes d'une région et d'une capitale.

**Mme Maksud (ANPE)** : l'ANPE par son contrat de progrès a une politique d'intervention en faveur du chômage de longue durée. D'autre part l'ANPE travaille avec l'INSEE sur le problème de la ville et la connaissance des quartiers défavorisés.. Enfin l'ANPE dispose d'un fichier historique des demandeurs d'emploi et est prête à mettre ses outils à la disposition du groupe.

**M. Trolliet (CESR)** est chargé de mission auprès du président Courbey pour les affaires sociales et la santé.

**M. Peyrony (DREIF)** : l'exclusion est un phénomène global qui nécessite une prise en compte de l'ensemble des politiques d'aménagement. Ce groupe doit avoir une approche globale d'évaluation de l'ensemble des politiques au regard de l'exclusion, avoir un positionnement régional (et pas seulement départemental). Il est important de travailler en terme de connaissances statistiques, mais de considérer également un aspect plus conceptuel en terme d'équité, d'évaluation des politiques publiques en matière d'investissement, d'articulation entre la connaissance statistique et les choix publics.

**M. Verone (INSEE Ile-de-France)** travaille surtout à l'élaboration d'indicateurs et participe à l'élaboration de tableaux de bord avec un groupe de statisticiens régionaux.

**M. Jules (DREIF/DHL/GESL)** : au sein de la Direction Habitat et Villes des études sont menées sur les politiques de logement (plan d'urgence), l'accession à la propriété, cependant subsiste souvent un problème de mobilisation des sources (suivi du logement et des ménages) et de contrôle de la fiabilité des différentes sources.

**M. Desforges (CESR) responsable du Secours Catholique** et de quatre associations. Le Secours Catholique a une bonne connaissance du terrain, et est demandeur de voir plus clair sur ce problème de la pauvreté.

**M. Fourier (Président du CRIES)** rappelle la mission importante de ce groupe. Même si les ambitions du CRIES doivent rester modestes elles n'en sont pas moins indispensables. Notre mission dans ce groupe est de construire les fondations pour l'action des responsables. Pour cela, il faut veiller à l'homogénéité des sources des différentes administrations, à l'homogénéité entre les régions et si possible entre les Etats. [L'ouvrage d'Edith Archambault (Le secteur public à but non lucratif) est une bonne approche des statistiques associatives à travers le monde]. Dans tous les cas, nous devons être très pragmatiques, retenir ce qui est réalisable techniquement et financièrement.

**Mme Deprez (DRASSIF)** travaille sur l'élaboration des tableaux de bord (plus particulièrement sur la partie des familles et enfants en difficulté). La DRASSIF peut donner une base (sans l'analyser) de la situation de chacun des départements par rapport à la réalité de la France en général.

**M. Brun (CESR/CRIES)** rappelle que ce groupe s'est constitué autour d'un noyau dur CES/INSEE, il serait peut être souhaitable d'élargir ce groupe et de réfléchir aujourd'hui, à la manière d'y faire participer d'autres organismes. M. Brun mentionne aussi l'importance d'un

tel groupe pour le CES et pour le président Courbey en rappelant la connotation sociale du sigle CES.

**Mme Boissarie (ATD Quart-Monde)** est avant tout une personne de terrain. La connaissance de la grande pauvreté qui n'est pas seulement une question de revenus, reste encore très floue au niveau statistique. La statistique est difficile car bien souvent les individus sont cachés, les familles sont hébergées etc.. ATD connaît une certaine population et l'analyse, mais il est très difficile voire impossible de tout cerner correctement.

En conclusion de cette présentation, **M. Feltesse** souligne qu'il est important de ne pas se limiter à une population administrative ( on peut être à très bas revenu en travaillant ), il faut prendre en compte le territoire, l'Ile-de-France étant constituée de zones urbaines diverses (Paris et banlieues) et rurales, enfin il faut se situer dans une dimension d'intégration économique et sociale, ne pas raisonner seulement en terme de manque mais aussi en terme de situation (accès à des richesses essentielles). Cette dimension doit intégrer les équipements de base , les choix d'opportunités,...La situation de l'Ile-de-France est paradoxale : c'est une région où le développement économique est prospère, où il existe une multitude de dispositifs d'aide cependant on y rencontre de nombreuses situations de grande pauvreté. Que se passe -t-il concrètement ? Comment mobiliser les dispositifs d'aide ?

#### **Présentation du rapport "L'exclusion sociale et les exclus en Ile-de-France" par Mme Boissarie :**

Il ne s'agit pas dans ce rapport de sérier des catégories d'exclus, mais **d'appréhender le phénomène qu'est l'exclusion sociale**. Etre exclus c'est être privé des Droits de l'Homme. Le non accès à un des droits fondamentaux entraîne systématiquement la privation d'autres droits : droits civiques et droits politiques. Il n'est pas question de créer des droits spécifiques aux exclus mais de les remettre dans les droits communs. Actuellement, la gestion sociale de l'exclusion fait partie d'un monde parallèle. Il est essentiel d'intégrer les exclus, leurs expériences, leurs réflexions pour avancer. Sans ce partenariat avec eux les mesures prises ne sauraient être efficaces. La lutte contre l'exclusion passe par une révolution culturelle, un changement de regard individuel et collectif, ne serait-ce que dans des appellations à proscrire (Rmiste, cas social....etc). Enfin, la lutte contre l'exclusion concerne la société toute entière.

**Comment mesurer l'exclusion ?** Actuellement c'est le "vide", et cela doit bien être un des sujets de ce groupe. La vulnérabilité économique et sociale, l'absence de logement sont des critères de reconnaissance de l'exclusion mais il y aussi des problèmes de santé, d'illétrisme, les jeunes sans qualification,etc...

**Comment agir contre l'exclusion?** Il faut une action globale, ne pas s'installer dans le provisoire et l'assistance, ne pas décider qu'il y a des "irrécupérables", commencer par les plus faibles, ne pas instaurer des droits au rabais et avoir un suivi.

#### **Les actions à privilégier**

1\_ Toute action contre l'exclusion passe d'abord par la protection de la famille. Il faut éviter la dislocation des familles et le placement des enfants.

2 L'action sur le logement : le foyer d'hébergement ne peut être une solution à long terme. L'association ATD Quart-Monde gère des cités de promotion familiale ; en 1974 une loi stipulait la construction d'une cité par département ceci n'a pas été fait.

3 L'action sur la santé : des évaluations de mortalité et de l'espérance de vie faites par ATD sur ces populations sont très basses, des maladies réapparaissent (tuberculose,..). Il faut informer, simplifier et clarifier les démarches vers les hôpitaux (exemple de l'espace

Baudelaire), systématiser et uniformiser la carte santé, renforcer la prévention, combattre les carences alimentaires, consolider le réseau de PMI, avoir une présence médicale dans les écoles, revaloriser les dispensaires.

4 L'école et l'éducation : l'illétrisme est une cause et conséquence de la misère. Il faut privilégier les liens entre l'école et les parents, donner une seconde chance aux éliminés du cursus scolaire, promouvoir le soutien scolaire et permettre aux petits de rentrer à égalité (en multipliant par exemple la préécole familiale).

5 L'accès à la culture : il faut faciliter l'accès à la culture par les livres, la musique, le sport, les voyages, les visites, ceci afin de susciter des centres d'intérêt.

6 L'emploi : dans ce domaine les manques et les besoins sont relativement connus, le tutorat dans l'entreprise est quelque chose d'essentiel qui n'est pas suffisamment mis en place.

7 La citoyenneté : chacun doit retrouver ses droits. Pour cela il serait souhaitable de créer un guichet unique qui disposerait de toute l'information sur tous les droits. Il faut développer le rôle des médiateurs de quartier, issus eux-mêmes des quartiers. (Médiateur du livre avec le ministère de la culture, médiateur de sport, etc...). La représentativité et le partenariat avec les exclus sont alors absolument nécessaires.

### CONCLUSION

La lutte contre l'exclusion :

- n'est pas gratuite et nécessite des moyens financiers et humains,
- exige une formation, une connaissance du milieu,
- passe par un processus de promotion : il est important de placer la personne sur un chemin ascendant étape par étape afin de procéder à une resocialisation progressive.

M. Fourier évoque le problème de la formation sous l'angle professionnels ou bénévoles. Mme Boissarie indique que dans l'association ATD les intervenants sont en formation permanente et M. Coste précise bien que bénévolat ne doit pas être synonyme d'amateurisme.

M. Grosbras demande quel est le mode de fonctionnement entre les types d'acteurs qui interviennent à savoir les institutionnels (assistantes sociales, médecins, ....) et les associations. Mme Boissarie précise que les associations ne font en aucun cas le travail des institutionnels, mais font le lien entre ces derniers et les familles. M. Desforges du Secours Catholique précise bien qu'il s'agit d'un partenariat avec les institutionnels sans prendre leur place. M. Grosbras s'interroge sur la façon de recueillir l'information statistique soit par le biais des associations ou auprès des institutionnels.

M. Coste pense qu'il est important de réfléchir à la façon d'élargir le groupe de travail afin d'avoir une information la plus complète possible. Il propose quelques organismes que l'on pourrait soit auditionner, soit faire participer aux travaux du groupe :

- Office régional de Santé ;
- Fédération des centres sociaux ;
- Direction Régionale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse ;
- Conseillers Généraux (pour un apport par département) ;
- des intervenants du milieu pénitenciaire ;
- RATP, SNCF, Aéroports ;
- Education Nationale et médecine scolaire ;
- Armée (information à travers les trois jours) ;

la liste n'étant pas exhaustive.

Mme Deprez évoque les tableaux de bord qui sont en cours de réalisation par un groupe de statisticiens régionaux (CTRAD, INSEE, DRTEIF, DRASSIF, Académies). Il s'agit de mettre

en commun à partir des différentes sources ce qui paraît être raisonnable pour cerner le phénomène de pauvreté par département, pour l'Ile-de-France et pour la France entière. Il est prévu de faire appel à d'autres administrations pour élargir le champ (exemple : la justice pour les expulsions, la DGI pour les non imposables, ...). Ces tableaux sont bien sûr réducteurs puisqu'il donne une photographie sans pouvoir croiser les différents critères, d'autre part on n'a pas à travers ces tableaux de connaissance du parcours mais seulement une photographie comparée. Avec le fichier historique de l'ANPE on pourra avoir un parcours au niveau de l'emploi ; ce travail sera continué si le groupe considère "que le jeu en vaut la chandelle".

M. Grosbras présente le travail en cours à l'INSEE sur les tableaux de bord socio-démographiques des quartiers et la politique de la ville. La région Centre est désignée comme pôle de compétence à l'INSEE pour les tableaux socio-démographiques des quartiers ; un guide méthodologique a été réalisé, il est à la disposition de l'ensemble des directions régionales de l'INSEE et la promotion est faite auprès d'autres organismes. Ce document méthodologique présente tout ce qui peut être réuni sur un quartier pour définir les situations de pauvreté et de précarité : quelles sont les sources, où sont-elles, quelles sont leurs valeurs, leur représentativité, quelle est la qualité des sources, quelles sont les règles juridiques d'obtention des sources...?

M. Fourier insiste sur l'importance du niveau local qui apportera le plus d'information.

M. Feltesse rappelle qu'il faut distinguer le niveau d'interprétation, du niveau de collecte et du niveau d'action. La collecte est rarement faite au niveau local, certaines enquêtes comme l'enquête emploi par exemple ne sont interprétables qu'au niveau régional.

Il faut réfléchir à la façon d'avancer sur ces deux sources présentées par Mme Deprez et M. Grosbras, ceci sera fait lors de la prochaine réunion avec une présentation détaillée des tableaux et l'audition de M. Choffel de l'INSEE pour les tableaux socio-démographiques.

M. Peyrony évoque l'importance des fichiers administratifs, en 1991 la DRE avait obtenu auprès de la DGI un fichier croisant l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation, le traitement du fichier a été fait par la DRE, depuis il y a un blocage administratif pour obtenir à nouveau ce fichier, il existe des procédures nationales pour avoir un fichier national mais comment travailler avec la DGI pour être reconnue au niveau régional ? Pour M. Fourier on peut essayer d'obtenir ce fichier si nécessaire par le biais du Préfet ou alors il est toujours possible d'auditionner la DGI.

Pour M. Feltesse il serait aberrant d'écarter des sources à priori, il faut identifier l'ensemble des sources dans :

- les lieux administratifs ;
- les lieux associatifs ;
- les recensements fiscaux ou recensements de population ;
- l'information du monde économique (commission de surendettement par

exemple, information statistique du côté du système bancaire, M. Fourier informe que la Banque de France peut venir au CRIES).

Mme Maksud rappelle que l'ANPE dispose de fichiers dans lesquels peuvent être repérés les personnes au delà de plus de deux ans de chômage, elle peut fournir au groupe les chiffres par agence locale.

M. Feltesse conclue la séance en rappelant que le groupe va être élargi, de nouveaux organismes vont être contactés (M. Brun et Mme Deprez) soit pour participer de façon permanente aux travaux du groupe soit pour être auditionnés

En outre il est important pour la suite des travaux d'avoir des échanges approfondis sur des éléments de méthode (pertinence des sources, utilisation la plus efficace possible et limites

des tableaux DRASS,.. ), de consacrer toujours un certain temps à l'agrégation des éléments (en faire une synthèse), d'avoir un temps de réflexion sur la bonne appréhension de la transversalité du problème. Un échange avec un groupe de travail du CNIS peut être envisagé.

La séance est levée à 12H30. Deux dates sont retenues pour les prochaines réunions : le vendredi 10 janvier 1997 et le vendredi 28 février 1997 à 9H30.

Montigny le 18 février 1997  
N°052/14/E10-CRIES  
Plan de classement : 5317  
BD/BD

*Secrétariat du CRIES  
INSEE-DR d'Ile-de-France  
7, rue Stephenson  
78188 Montigny-le Bretonneux  
☎ : 01.30.96.92.08*

## **Compte rendu du groupe de travail "Pauvreté Précarité" du 10 janvier 1997**

**Président** : M. FELTESSE (UNIOPSS) **Rapporteur** : Mme DEPREZ (DRASSIF)

### Participants :

Mme CHEMINEAU (CTRAD/ CAF région Ile-de-France)  
M. PEYRONI (DREIF/ Groupe Observatoire Régional)  
Mme MAKSUD (Direction régionale ANPE Ile-de-France/Service études/statistiques)  
M. BOYER (URIOPSS Ile-de-France)  
Mme BOISSARIE (ATD Quart Monde)  
M. BRUN (CESR/CRIES)  
M. JULES (DREIF/DHV/Groupe Etudes Habitat)  
M. MOOSMAN (DRTEFP)  
Mme SENIK (CRAMIF/Service Social Régional)  
Mme DALDARADE (ORS Ile-de-France)  
M. GAUDIN (DRASSIF/ Pôle social)  
M. CAMPIGLIA (Secours Populaire Français)  
Mme DEBRAS (INSEE/CRIES)

Excusés : M. VERONE ; M. COSTE ; M. DESFORGES.

Mme DEPREZ rappelle qu'au cours de cette réunion vont être présentés, d'une part le tableau de bord socio-démographique des quartiers élaboré par la direction régionale de l'INSEE Centre (présentation de Pascal OGER), d'autre part un ensemble de tableaux de bord élaborés par un groupe de statisticiens régionaux de l'Ile-de-France (présentation de Martine Deprez).

**Présentation du tableau de bord socio-démographique des quartiers** : (cf annexe ci-jointe)

M. OGER rappelle tout d'abord que la direction régionale du Centre est, pour ce tableau de bord, le pôle de compétence national à l'INSEE et les travaux sont soutenus par la Délégation

Interministérielle à la Ville.(DIV). Actuellement, ce tableau est opérationnel dans la région Centre et en cours d'élaboration dans les autres régions.

Quelle a été la problématique générale de départ ? Devant le manque de données statistiques au niveau infra-communal (pas d'informations en dehors du recensement), il s'agissait de mettre à disposition un ensemble d'indicateurs annuels et comparatifs. Pour ce projet l'accent a été mis sur la méthode de restitution des données (cartographie,...) et le travail en partenariat, en amont comme en aval. Actuellement, le partenariat est aussi intéressant que les résultats chiffrés eux-mêmes.

### **Le contenu du projet par domaine :**

**1- Population et peuplement :** c'est le domaine de base mais les sources disponibles, sur le peuplement des quartiers, sont peu nombreuses. Il est très difficile d'estimer la population d'un quartier entre deux recensements (les recensements permettent de réaliser un diagnostic initial détaillé et complet). Pour estimer les évolutions de peuplement, on travaille à partir de sources non exhaustives, les fichiers des organismes HLM (suivi des nouveaux arrivants) et des données CAF qui couvrent environ 70 à 85 % de la population.

**2- Pauvreté et précarité :** par nature il est difficile de cerner sur le plan statistique ces problèmes, en particulier lorsqu'ils concernent des populations en situation de grande détresse comme les sans-abri. C'est par l'exploitation des fichiers CAF que le suivi des populations en situation de pauvreté et de précarité est possible. Ces fichiers sont homogènes dans le temps et dans l'espace, et permettent donc les comparaisons. D'autres indicateurs sont possibles, mais ils sont plus fragiles, par exemple, le taux de loyers impayés dans les HLM, mais bien souvent il mesure plutôt la politique de gestion du parc HLM que la pauvreté.

**3- Scolarité et formation :** pour ce domaine, l'ensemble des sources provient de l'Education Nationale qui a organisé un système d'information lui permettant de connaître la population de ses établissements et le cursus des élèves. On dispose d'une information importante sur la scolarité depuis la maternelle, même s'il est parfois difficile de l'obtenir (d'où la nécessité du partenariat). Par contre, peu de données sur les adolescents en difficulté ou en situation d'échec scolaire sont actuellement disponibles.

**4- Habitat et logement :** les données, sur le parc HLM, sont recueillies par l'enquête HLM annuelle effectuée par les directions régionales de l'Équipement. Dans la région Centre, les informations sont relativement aisées à recueillir car il s'agit essentiellement de quartier d'habitat social.

**5- Equipements et services au public**

**6- Domaines particuliers demandés par les élus :** les élus sont parfois demandeurs de certaines informations sur des thèmes d'actualité, par exemple des données sur la délinquance, or il est impossible d'avoir des données quantitatives sur ces sujets. On se heurte à des problèmes méthodologiques, un travail a toutefois été entrepris avec les DRASS, la DDASS et surtout avec les médecins scolaires.

**7- Emploi :** c'est un travail sur les quartiers définis par le pacte de relance pour la ville (travail sur les ZFU : zones franches urbaines, ZUS : zones urbaines sensibles et ZRU : zones de redynamisation urbaine). Il faut faire une distinction entre deux philosophies différentes : le contrat de ville qui fait l'étude de tous les quartiers et le pacte de relance pour la ville qui concerne les quartiers les plus défavorisés. Actuellement, on dispose de trois sources d'information :

- les données ANPE ;
- le fichier SIRENE (il s'agit de localiser finement pour connaître les créations d'emploi dans les ZFU) ;

-les DADS (Déclaration Annuelles de Données Sociales) : mesurent l'emploi salarié de façon exhaustive.

Ces trois sources étant très lourdes à gérer, il n'y a pas de suivi, mais des données de situation : situation 0 en 1997, situation 1 en 1998, etc....donnant des informations sur les emplois, les types d'emploi, les contrats, etc.... Le domaine emploi-chômage devient le sujet principal à l'INSEE en 1997.

Il faut rappeler que si la commune est la "brique de base" de la plupart des systèmes d'informations statistiques localisés, au niveau infra-communal la situation est plus complexe, il existe presque autant de zonages que d'organismes intervenant au niveau des quartiers (la carte scolaire de l'Education Nationale, les quartiers d'habitat social, etc...). C'est pourquoi l'INSEE effectue un travail préalable sur la géographie de la commune à savoir "l'ilotage". L'INSEE possède une table de passage îlot-adresse postale, le code îlot peut être "injecté", par un traitement informatique, dans les fichiers administratifs comportant l'adresse des personnes ou des entreprises.

En conclusion, ce projet présente deux intérêts :

- la fourniture de données annuelles à l'ensemble des acteurs, données documentées comportant un "label INSEE" ;
- une animation de réseau.

Les limites du projet sont de trois ordres :

- les moyens sont limités, il n'est donc pas possible de tout traiter ;

- le travail se fait sur un tronç commun régional de données statistiques, mais le champ est restreint, on ne dispose pas, par exemple, de données sur l'insécurité, certains chefs de projets dans les communes ont réalisé des baromètres sociaux qui fournissent des indicateurs essentiellement qualitatifs, ce n'est pas le rôle de l'INSEE.

- Les données sont uniquement quantitatives, c'est un travail indispensables mais pas suffisant pour le pilotage de la politique de la ville. Notre rôle est bien de fournir des outils à l'évaluation.

Il faut signaler enfin, que certaines informations sensibles concernant des petites zones, ne sont pas publiques et sont réservées aux acteurs de la politique de la ville uniquement, en outre, certaines données couvertes par le secret statistique ne sont pas publiées.

Mme Maksud de l'ANPE, évoque un groupe de travail, "Politique de l'emploi, politique de la ville", mis en place par la direction régionale de l'INSEE Ile-de-France, groupe dans lequel interviennent également des membres de la préfecture, la DRTEFP, le conseil Régional et l'IAURIF. Ce groupe cherche à traiter le sujet sous deux aspects :

- un aspect qualitatif : par le biais par exemple, d'auditions auprès des grands acteurs de la politique de l'emploi afin de connaître leur position par rapport à une politique géographique, par des études sur des zones franches ;

- un aspect quantitatif : en produisant des données sur les chômeurs au sein des quartiers. L'ANPE met à disposition de l'INSEE son fichier avec adresse pour chaque région ; de plus l'ANPE récupère les identifiants "code îlot" pour basculer dans le fichier historique ce qui permettra d'avoir l'information sous un aspect longitudinal. Ce projet concerne 30 communes de la région Ile-de-France, Mme Maksud évoque des problèmes de financement et demande à M. Oger quel est le financement du tableau de bord des quartiers.

Un autre projet INSEE-DARES, est également en cours sur le bassin de Melan Les Mureaux, il s'agit d'une enquête sur 3 ans pour suivre les trajectoires des demandeurs d'emploi.

M. Oger indique que, pour la réalisation des tableaux de bord, la direction régionale de l'INSEE Centre, supporte la moitié du coût, le reste étnat à la charge des acteurs institutionnels (Préfecture, mairies), une convention pluri-annuelle sur 5 ans ayant été établie avec ces derniers. Pour les mairies le coût varie entre 6000 et 15000 Francs par an.

Suite à une question de M. Peyrony sur la possibilité de travailler sur les données DGI, afin d'avoir une vision globale pour l'évaluation de la politique de la ville, M. Oger déplore le fait qu'actuellement il est impossible d'obtenir des fichiers des impôts, c'est une source inaccessible actuellement.

M. Brun interroge M. Oger sur la possibilité de mettre en évidence des critères saillants en terme de pauvreté : lorsqu'un quartier entre dans "la spirale de la pauvreté", est-il possible d'avoir des indicateurs, des clignotants ? M. Oger rappelle qu'il n'a pas été réalisé des études longitudinales, on peut cependant ponctuellement avoir des indicateurs : par exemple l'accroissement d'une population d'origine étrangère au chômage, on a pu constater par exemple dans un quartier, qu'entre 1982 et 1990 la population étrangère est passée de 35 à 75 % ce n'est effectivement pas seulement une évolution naturelle.

Mme Boissarie souligne un problème particulier du phénomène de la pauvreté, à savoir que **la pauvreté est très disséminée**, ce n'est pas uniquement un phénomène de quartier, par ailleurs beaucoup de mesures pêchent, justement parce qu'elles sont dirigées uniquement vers des quartiers bien ciblés. Il est en effet très différent, souligne Mme Maksud, de réaliser des tableaux de bord sur des géographies et des tableaux de bord sur des populations.

Mme Dalbarade de l'Observatoire Régional de Santé, demande quels sont les indicateurs de santé retenus.

Il faut essayer de mesurer des différences de morbidité, les difficultés d'accès aux soins. Mais, ces questions de santé sont des questions très vagues des politiques de la ville. Il s'agit donc de préciser ces problèmes en termes d'indicateurs. M. Oger indique que des travaux avec les médecins sur les populations fréquentant les urgences ont été tentés, mais statistiquement cela n'a rien donné. Un travail avec le Conseil Général sur les cartes de santé a été entrepris, on dispose d'une information de nature administrative : nombre de personnes et typologie de la population. Il s'avère que la population possédant la carte de santé est très supérieure à celle des allocataires du RMI ( y-a-t-il une sous évaluation de cette population ?). La seule étude qui ait abouti de façon relativement correcte, est celle effectuée auprès des médecins scolaires. La visite médicale qui alieu dans la sixième année de l'enfant détecte les pathologies. Dans la région Centre cette visite est effectuée de façon exhaustive en milieu urbain (cela n'est pas le cas dans la région Ile-de-France). Il est donc possible d'avoir une typologie très complète, et de regarder ce qui se passe dans les quartiers , d'une école à l'autre. On ne peut énoncer de règles générales, les situations sont très disparates d'une agglomération à l'autre. D'autre part, il existe un effet médecin difficile à mesurer (d'un médecin à l'autre des troubles du comportement peuvent être jugés différemment) ; c'est pourquoi il fauy se centrer sur les données sûrement mesurables. Un projet pour fournir des données sur la toxicomanie a été évoqué, cependant il n'y a pas de publications car il n'existe pas de sources statistiques.

M. Feltesse interroge M. Oger sur le système de publication et d'utilisation à venir des résultats.

Les premières données ont été publiées fin 1995 et concernaient le projet 1994, fin 1996 une nouvelle série de données est publiée. Sauf exception (mouvement de population), les résultats disponibles concernent donc seulement deux dates, ce n'est donc pas encore significatif. Des équipes locales se sont appropriées les chiffres disponibles, mais c'est encore un stade embryonnaire, certains élus ont fait des demandes pour des travaux en interne (groupe de travail interne à la mairie) ; il faut maintenant travailler à la façon dont vont être

utilisés ces différents tableaux. Il n'y a pas eu encore de relation sur ce projet avec le CESR de la région Centre, seul le Conseil Régional est informé puisque par convention, il participe au financement du projet. Très peu d'échanges avec les départements, actuellement deux départements seulement sont demandeurs, il s'agit des départements impliqués dans la politique de la ville (Indre et Eure et Loir).

Suite à une question de M. Feltesse quant aux limites des diverses sources d'information voire à l'absence de sources, M. Oger souligne que la principale difficulté, provient souvent du fait qu'il s'agit de sources ayant une logique administrative, et non statistique (il arrive même d'avoir une remontée d'informations sous forme d'entretien ! ) ; en outre dans les sources administratives, il n'est pas rare d'avoir à faire à des "faux amis".

Mme Senik demande quelles sont les informations recueillies auprès de la caisse de Sécurité Sociale. Les études dont dispose cet organisme sont des études ponctuelles suite à des demandes précises, il n'y a pas, selon M. Oger, de données annuelles utilisables pour des tableaux de bord, d'autre part le travail qui aurait pu être fait auprès des centres de Sécurité Sociale paraissait trop complexe.

Suite à une question de M. Feltesse, M. Oger informe le groupe qu'après avoir eu une approche transversale sur les quartiers, le travail à venir sera plutôt effectué sur des thèmes précis : en 1997 par exemple le thème d'étude retenu est l'emploi.

M. Feltesse s'interroge sur l'existence d'éléments particulièrement pertinents qui permettraient en fait de caractériser les situations de pauvreté et de précarité. M. Oger souligne que parmi les populations logées dans tel ou tel quartier ou au sein d'une population d'allocataires (du RMI par exemple) on constate effectivement une concentration de la plus grande pauvreté dans certaines catégories (exemple : les familles monoparentales) ; les tableaux apportent une information intéressante sur l'origine des ressources : salaire, minima sociaux, .... Par contre il subsiste beaucoup de questions auxquelles on ne peut répondre. Il est cependant intéressant de constater, qu'il n'existe aucune corrélation entre la précarité comme on peut la mesurer par les indicateurs des tableaux de bord, et les quartiers mis en avant par les médias (quartiers où il y a des révoltes). M. Feltesse se demande si à l'issue de ces deux années, le positionnement et le comportement des acteurs a changé. M. Oger aimerait dire que oui mais il n'est pas en mesure de répondre, par contre, ce qui a changé c'est leur rapport à la statistique.

Dans la deuxième partie de la réunion, Mme Deprez présente les tableaux élaborés par des statisticiens régionaux de l'Ile-de-France. Il s'agit d'une opération disjointe de celle des tableaux de bord des quartiers. Le but est de mettre en commun les données gérées par chacun des statisticiens dans les diverses administrations, données qui pourraient caractériser la pauvreté : quels indicateurs synthétiques pourraient caractériser la pauvreté par département, en Ile-de-France et au niveau national, peut-on répondre à la question l'Ile-de-France est-elle plus ou moins paupérisée ?

Il s'agit donc de fournir des variables de cadrage sur la population des différents départements. On retrouve des variables figurant dans les tableaux des quartiers, excepté les foyers fiscaux et les demandes d'expulsion de logements pour loyers impayés.

Si, dans l'objectif de ce groupe de travail, les informations recueillies paraissent intéressantes, la recherche d'informations pourrait être poursuivie du côté des impayés de l'EDF et vers le fichier du surendettement de la Banque de France.

Ce travail est donc en quelque sorte un travail de compilation, un recueil pragmatique de données élaboré par les personnes connaissant les sources. Il n'est pas possible d'effectuer des croisements à partir de ces données, on ne peut pas faire un calcul du "cumul des risques", on ne peut pas non plus déterminer qui sont les plus exclus.

Suite aux deux exposés, M. Feltesse fait la synthèse de l'ensemble des points clefs sur lesquels le groupe devrait réfléchir pour éventuellement pouvoir émettre des recommandations.

- 1 - Doit-on considérer qu'il faut continuer à produire des systèmes d'information partant d'un territoire et d'autres d'une population ?
- 2- Doit-on avoir un objectif permanent de croiser population et territoire ?
- 3- Comment appréhender la problématique des trajectoires, comment connaître le cumul des situations de précarité pour une même personne, alors que peut se poser le problème du secret statistique ou d'atteinte à la vie privée ?
- 4- A travers ces deux approches, il apparaît que de nombreuses sources existent, avec bien souvent des limites, à partir de là, a-t-on la possibilité de donner aux décideurs (au sens large), un certain nombre d'éléments plus objectifs, plus pertinents que d'autres (on sait que trop d'information tue l'information ! ), permettant une action opérationnelle ?
- 5- Il existe des situations pour lesquelles des personnes sont absentes de la statistique, est-ce du fait de la complexité du système, y-a-t-il réellement une population qui échappe à toute statistique, ou est-ce seulement parce que l'on ne parvient pas actuellement à connecter la statistique à ces populations ?
- 6 - Peut-on envisager d'avoir une approche qualitative à partir d'échanges, de recueillir une information sous forme d'entretiens auprès de ces populations ?

Pour Mme Boissarie, il n'y a pas de population qui "échappe" totalement à la statistique, il existe toujours un lien avec l'assistante sociale, la CCAS de la ville et l'école lorsqu'il y a des enfants. Il arrive que des centres sociaux, dans la Seine Saint Denis par exemple, perdent le contact avec les populations les plus exclus des quartiers (familles monoparentales ou étrangères) suite à des expulsions. D'autre part, il n'existe pas de tableaux donnant une information précise sur la situation du logement, en particulier ne sont pas étudiés les logements insalubres et les familles hébergées. D'après M. Oger, il est possible d'estimer à partir des fichiers CAF, les allocataires des minimas sociaux qui sont hébergés (allocataires du RMI n'ayant pas d'aides au logement). Mais on risque de sous-estimer gravement certaines situations car on n'obtient pas de réponse.

Mme Maksud signale une enquête expérimentale montée par l'INED et l'INSEE qui devrait permettre de tracer des trajectoires. Elle informe également le groupe que le croisement de fichiers informatiques pose très souvent problème (problème CNIL, mais aussi problèmes techniques).

M. Oger évoque l'enquête "situations défavorisées" menée par la direction régionale de l'INSEE Ile-de-France, c'est la seule source actuellement qui permet de travailler sur les cumuls.

Suite à ces différentes constatations, il est décidé pour la continuité des travaux du groupe, de donner du temps, lors de la prochaine réunion, à la direction régionale de l'INSEE d'Ile-de-France afin de faire le point sur l'ensemble des éléments actuellement disponibles ou en cours

La séance est levée, la prochaine réunion a lieu le vendredi 28 février à 9 H 30.

Montigny le 24 avril 1997  
N°052/ /E10-CRIES  
Plan de classement : 5317  
BD/BD

Secrétariat du CRIES  
INSEE-DR d'Ile-de-France  
7, rue Stephenson  
78188 Montigny-le Bretonneux  
☎ : 01.30.96.92.08

## ***Compte rendu du groupe de travail "Pauvreté Précarité" du 28 février 1997***

**Président** : M. FELTESSE (UNIOPSS) **Rapporteur** : Mme DEPREZ (DRASSIF)

### Participants :

Mme Yvette BOISSARIE (ATD Quart Monde)  
M. Christophe BOYER (URIOPSS Ile-de-France)  
M. Raphaël BRUN (CESR/CRIES)  
M. Christophe CAMPIGLIA (Secours Populaire Français)  
Mme Danie CHEMINEAU (CTRAD/ CAF région Ile-de-France)  
Mme DEBRAS (INSEE/CRIES)  
M. Pierre DESFORGE (Secours catholique et CESR) ;  
M. Jean-Marie FOURIER 5Président du CRIES) ;  
M. Bertrand GAUDIN (DRASSIF/ Pôle social)  
M. Audry JEAN-MARIE (APUR) ;  
M. Patrick JULES (DREIF/DHV/Groupe Etudes Habitat)  
Mme Geneviève LALOUX (CRAMIF Service social/études) ;  
Mme Monique MAKSUD (ANPE Ile-de-France/Service études/statistiques)  
M. Jean MOOSMAN (DRTEFP)  
M. Michel NERY (Union régionale PACT ARIM) ;  
M. Philippe PEPIN (ORS Ile-de-France) ;  
M. Jean PEYRONY (DREIF/ Groupe Observatoire Régional))  
Mme Colette SENIK (CRAMIF/Service Social Régional)  
M. Martial VERONE (INSEE DR d'Ile-de-France) ;

M. Feltesse ouvre la séance, en rappelant que cette réunion est consacrée à une présentation par M. Vérone, des travaux de l'INSEE sur le thème qui nous préoccupe, l'INSEE étant bien le coeur de l'information statistique. A partir de ce coeur, le groupe devra réfléchir à la façon d'orienter ou non ces travaux vers une question particulière. D'autre part, M. Feltesse souligne le fait que nous sommes en permanence entre deux approches :

-une approche thématique : le rapport d'étape du CNIS " Pauvreté, précarité, exclusion" propose une approche thème par thème des phénomènes de pauvreté et précarité au niveau national, approche quelque peu complexe ;

-une approche plus territorialisée prenant en compte une population avec l'ensemble des difficultés qu'elle rencontre. Dans ce cas, une difficulté majeure consiste à établir les découpages, il n'existe pas de découpage territorial pertinent croisant certains critères (par exemple pas de découpage selon la communauté).

Selon M. Feltesse, la question que le groupe doit se poser aujourd'hui est la suivante : s'agit-il d'éclairer par quelques coups de projecteurs ce qu'il en est des situations de pauvreté en Ile-de-France, ou faut-il se focaliser sur un axe particulier pour réellement permettre aux responsables politiques (régionaux ou infra-régionaux) de disposer d'éléments plus objectifs ? Il s'agit de recueillir de l'information, mais pourquoi faire, à ce sujet là, il peut être envisagé d'auditionner des responsables du secteur public.

### ***Présentation des travaux de l'INSEE par M. Martial Vérone :***

Tout d'abord, M. Vérone indique que l'INSEE n'a pas entrepris de travaux spécifiques sur le thème de la pauvreté-précarité, par contre ces phénomènes peuvent être appréhendés par divers travaux, enquêtes ou études réalisés au sein de l'Institut. Trois sources doivent permettre de mieux cerner les situations de pauvreté :

-l'enquête nationale "Etudes sur les conditions de vie", cette enquête a été prolongée par des extensions régionales réalisées dans onze quartiers jugés prioritaires par la politique de la ville. En Ile-de-France deux quartiers ont été choisis (les "4000" à La Courneuve en Seine-Saint-Denis et le Val-d'Argent à Argenteuil dans le Val-d'Oise), cette enquête est présentée ci-après (cf annexe 1);

-les travaux relatifs à l'exploitation des fichiers CAF, huit plaquettes ont été réalisées sur le thème de l'espace social francilien (un chapitre sur les minima sociaux et un autre sur les bas revenus par exemple). Les fichiers CAF peuvent apporter une information sur le cumul des situations de pauvreté et de précarité ;

-l'exploitation, en collaboration avec l'IAURIF et la DRE, de l'enquête logement, ceci a donné lieu à l'élaboration de deux plaquettes :l'une sur l'aspect physique des logements, l'autre sur l'aspect financier (emprunts, ...), et à la rédaction de deux articles : le premier sur les conditions de logement des ménages modestes et le second sur les effets des aides au logement.

### ***Présentation de l'extension régionale de l'enquête "Etudes sur les conditions de vie" :***

En Ile-de-France, cette enquête a été réalisée sur deux quartiers, 1000 logements ordinaires ont été interrogés (enquête sur papier et saisie ultérieurement). Huit régions ont réalisées cette enquête qui comportait :

-un questionnaire principal ;

- un questionnaire complémentaire de 4 pages abordant les thèmes de mobilité et installation dans le quartier, perception du quartier, action sociale et politiques publiques ;
- des questions spécifiques à la région.

D'autre part, parallèlement à cette enquête quantitative, une enquête qualitative a été effectuée par des chercheurs.

Plusieurs thèmes d'études ont été abordés à ce jour à partir des résultats (cf liste des articles en annexe). Des tableaux standards ont été élaborés afin de pouvoir effectuer des comparaisons avec d'autres sites dans d'autres régions et la moyenne nationale. Une étude sur les 10 % les plus pauvres selon le revenu par unité de consommation n'a pas été possible du fait d'une population insuffisante (environ 70 personnes seulement) ; c'est donc le premier quartile qui sera étudié : quelles sont les particularités des 25 % les plus démunis par rapport à l'ensemble de la population du quartier ? Il serait intéressant de connaître les intérêts du groupe de travail, quels sont thèmes d'études que le groupe souhaiterait approfondir afin de pouvoir éventuellement réaliser des exploitations particulières.

M. Feltesse remarque que cette enquête se situe essentiellement sur l'aspect des ressources, mais qu'en est-il de la problématique des trajectoires, en particulier sur l'emploi et le logement, peut-on avoir cette approche historique ?

Mme Boissarie trouve intéressant le questionnement sur les loisirs, la culture et les transports, et remarque qu'il manque peut-être certaines questions du type : quelles sont vos aspirations, quels sont les obstacles que vous rencontrez, que souhaitez vous ? M. Vérone indique que dans ce genre de questionnaire on évite les questions ouvertes.

En outre, Mme Boissarie fait remarquer que les plus pauvres sont très souvent ceux qui n'ouvrent pas leur porte aux enquêteurs (sur un tirage de 1000, 850 interviews ont été réalisées). M. Vérone souligne qu'en plus se greffe parfois un problème de langue, les enfants sont parfois nécessaires pour servir d'intermédiaire entre parents et l'enquêteurs.

M. Vérone précise que la Mission Ville finance en partie cette enquête, d'autre part il est éventuellement prévu de reconduire cette même enquête dans 5 ans ; en effet, cette enquête donne la situation du quartier à un moment donné, le renouvellement de celle-ci pourrait permettre de travailler en évolution. En ce qui concerne les résultats, M. Vérone indique qu'il est très difficile d'établir des comparaisons, même entre les deux quartiers étudiés (au niveau de l'habitat déjà les différences sont importantes) ; on pourrait éventuellement envisager des comparaisons avec un quartier dit "moyen". En outre, ce questionnaire étant très vaste, tous les thèmes ne peuvent pas faire l'objet d'études spécifiques ; d'autre part, pour l'étude du cumul des handicaps il faut être très prudent : en effet, l'échantillon étant relativement petit, lorsque l'on opère divers croisements de variables on obtient des effectif par case trop peu importants et donc des données non significatives. Il faudrait plutôt envisager de travailler, par exemple sur les deux premières difficultés les plus importantes.

Mme Boissarie émet une remarque sur la reconduction de l'enquête 5 ans après : on interroge la population d'un même quartier, mais dans quelle mesure peut-on être sûr d'interroger la même population que lors de la première enquête, il faudrait tenir compte de la politique des acteurs, des actions de la commune (par exemple sur Trappes il y a eu dans certains quartiers jusqu'à 80 % d'expulsions !). Mme Deprez fait remarquer que l'on interroge uniquement des individus qui ont un logement.

M. Feltesse indique que cette enquête donne un portrait de cité, avec un effet zoom, mais s'interroge sur la complémentarité de ce type de travaux et d'autres études menées au sein de divers organismes qui suivent également ces situations de pauvreté ; pratiquement, les

données relatives à ce questionnaire ont-elles fait l'objet d'un échange avec des institutions tels la CAF, la CRAMIF, l'ORS, l'ANPE,...

M. Vérone précise que ce questionnaire est établi au niveau national avec l'ensemble des commanditaires (CAF,...), par la suite il y a simplement une livraison des données aux commanditaires. M. Fourier souligne que le groupe de travail doit justement réfléchir à la façon de coordonner pour une meilleure connaissance les différents travaux. M. Gaudin s'interroge sur les effets de l'enquête. On ne connaît pas les usages qui en sont faits, précise M. Vérone, ceci est plutôt de la compétence de la Mission Ville de la préfecture (les deux sites interrogés ont par ailleurs été choisis par la Mission Ville).

Suite à cette présentation et discussion sur cette enquête, M. Feltesse pense que l'on peut se poser quatre questions :

- qu'en est-il de la complémentarité entre les différents organismes ?
- quelle appropriation des résultats peut être faite par les décideurs ou acteurs ?
- sur la question du zoom sur un quartier, comment choisir les paramètres pour une deuxième enquête ?
- comment cerner le problème des parcours ?

Pour répondre aux deux premières interrogations, M. Feltesse suggère en amont que l'élaboration du questionnaire puisse se faire avec un certain nombre d'acteurs-décideurs plus ou moins proche du terrain ; en aval n'y a-t-il pas opportunité d'un échange approfondi avec l'ensemble des acteurs décideurs sur ce site. Mais qui peut prendre l'initiative de les réunir, quelle méthodologie d'échanges se donne-t-on ? Il faut également associer des acteurs du milieu associatif et dégager un certain nombre d'éléments, d'enseignements pour aider les acteurs-décideurs à être plus efficace (peut-être que la loi cohésion sociale offrira t-elle la possibilité d'actions moins cloisonnées ? ). Cet échange peut-il aider à définir le ou les paramètres ou éléments de cadrage ?

M. Fourier constate que l'on est en présence d'un trésor de renseignements riches pour travailler. En outre, il précise que d'autres travaux ont lieu dans d'autres régions (cf le compte rendu de l'assemblée plénière du CRIES de Provence-Alpes-Côte d'Azur). Cependant, il faudrait mieux croiser ces divers paramètres, les faire connaître au bon endroit ; pour cela la consultation des associations de terrain est primordiale pour l'appréciation, ainsi que la communication de ces divers renseignements aux associations. Il faut savoir ce dont doivent disposer les décideurs comme renseignements et à quel niveau (par exemple renseignements systématiquement communiqués aux maires et aux préfets). Selon M. Feltesse, il faut clairement définir un cadre pour organiser cette phase intermédiaire, un cadre relativement neutre et indépendant ( l'INSEE devrait prendre l'initiative) ; ce type d'échanges doit se dérouler dans un lieu relativement neutre, il faut que les questions évoquées par Mme Boissarie sur les aspirations, les attentes (cf ci-dessus) puissent être intégrées. Il faut essayer que la deuxième enquête soit élaborée par l'INSEE à partir d'un certain nombre d'attentes, de demandes d'acteurs et décideurs sur le site.

En ce qui concerne le choix de population, M. Feltesse s'interroge sur la possibilité de cibler une sous-population pour un projet d'enquête (ciblage correspondant à la notion de besoins partagés, en concertation avec les élus locaux), par exemple les 25 % les plus démunis par rapport à une situation locale ou les 10 % par rapport à une situation nationale. M. Vérone rappelle que si l'on travaille sur les 10% les plus pauvres par rapport au niveau national, on va toujours se heurter au problème de faiblesse des effectifs observés, et les données ne seront pas diffusables.

M. Feltesse évoque enfin le problème des parcours, si l'enquête est reconduite dans 5 ans, c'est bien la cité que l'on va observer et non les individus ; on cernera des problèmes d'équipement, de moyens mis en oeuvre sur certaines données. Concernant la mobilité résidentielle, M. Vérone précise que ce thème a été largement étudié (cf annexe liste des articles) ; en outre, pour ces deux sites il pourrait être envisager d'iloter des fichiers (CAF ou ANPE) et de voir les évolutions en suivant par exemple un panel d'individus dans le temps. Quand cette extension régionale a été envisagée, il était question de suivre un panel, mais ceci n'a pas été fait pour des raisons financières.

Mme Boissarie indique qu'il est essentiel, pour le suivi de trajectoire, d'avoir une connaissance des antécédents dans la famille. Mm Laloux soulève le danger d'effectuer du dénombrement uniquement, mais pose aussi le problème du choix sur l'historicité des phénomènes (parents, emploi) ; n'y-a-t-il pas d'autres éléments explicatifs, il est essentiel de faire attention aux choix retenus. M. Gaudin indique qu'il n'est pas de notre ressort de réinventer la sociologie, on évoque là le problème des observatoires, quels qu'ils soient, la commande doit être claire en particulier sur l'introduction de cette notion d'histoire. Mme Deprez rappelle que les acteurs connaissent le terrain et peuvent choisir les champs qui doivent être explorés. M. Vérone précise que les données sont transmises aux gens de terrain, d'autre part parallèlement à cette enquête quantitative, un travail a été réalisé avec des sociologues sur les aspects plus qualitatifs.

En conclusion, M. Feltesse souligne que avant d'arrêter la deuxième enquête, des échanges approfondis entre les acteurs, les décideurs, les associations sont nécessaires afin de déterminer ce qui paraît le plus pertinent et pour éviter les biais (par exemple municipalité qui change de majorité).

D'autre part, selon M. Feltesse, à partir de ces trois premières séances de travail nous devrions essayer de dégager des prérecommandations.

Après quoi, M. Feltesse propose une façon de poursuivre nos travaux au niveau régional : à partir d'une variable surdéterminante en matière de pauvreté et d'exclusion (par exemple l'emploi et la formation), peut-on produire un certain nombre d'éléments, de mise en complémentarité, d'histoire,...; en effet, le groupe de travail du CNIS souligne l'intérêt de travailler dans une optique multidimensionnelle mais reprend ces recommandations axe par axe. Il paraît donc plus aisé dans un premier temps de travailler à partir d'une variable et de voir dans quelle mesure elle est corrélée avec d'autres variables (logement, santé, ...). M. Feltesse indique que l'on pourrait faire un autre choix que celui de l'emploi, par exemple s'orienter sur l'axe politique de la ville, mais cela nous inscrit immédiatement dans une optique liée à un type de politique publique ; d'autre part la ville n'est pas la région et on risque de faire des doublons avec les travaux entrepris par ailleurs sur la ville. M. Feltesse soumet cette façon de poursuivre les travaux et ce choix de la variable "emploi" au groupe de travail.

Montigny le 24 juillet 1998  
N°052/35/E10-CRIES  
Plan de classement : 5317  
BD/BD

*Secrétariat du CRIES  
INSEE-DR d'Ile-de-France  
7, rue Stephenson  
78188 Montigny-le Bretonneux  
☎ : 01 3 0 96 92 08  
Télécopie : 01 30 96 90 67*

**Groupe de travail Pauvreté-précarité**

***Compte rendu de la réunion du 29 juin 1998***

Président : M. Hugues FELTESSE    Rapporteur : Mme Martine DEPREZ

Participants :

M. Jean-Paul BIRCHEN (DRE Ile-de-France) ;  
Mme Yvette BOISSARIE (Atd Quart Monde) ;  
Mme Dominique BONNANS (DR INSEE Ile-de-France) ;  
Mme Odile BOVAR (DR INSEE Ile-de-France / Préfecture) ;  
M. Christophe BOYER ( URIOPSS Ile-de-France) ;  
M. Raphaël BRUN (CESR / CRIES) ;  
Mme Brigitte DEBRAS (DR INSEE Ile-de-France / CRIES) ;  
M. Pierre DESFORGE ( Secours Catholique Paris / CESR) ;  
M. Jean-Marie FOURIER (Président du CRIES) ;  
M. Philippe PEPIN (ORS Ile-de-France) ;  
M. Jean PEYRONY (DRE Ile-de-France) ;  
Mme Françoise SOULIGNAC (IAURIF).

Cette réunion a permis, d'une part d'apporter un éclairage régional avec la présentation par M. SAUVAGE de la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion (MRIE) en Rhône-Alpes, et d'autre part de situer les travaux du groupe par rapport aux réflexions engagées au niveau national par le CNIS, et dont les conclusions ont été présentées par M. DESPLANQUES président du groupe « Pauvreté-précarité-exclusion ».

## Présentation de la MRIE (M. Sauvage):

### 1 - Les aspects institutionnels :

#### a) Origine de la MRIE :

Au départ, c'est à l'initiative du secteur associatif, et plus particulièrement d'ATD-Quart Monde, qu'un groupe de réflexion sur le thème de l'exclusion a été constitué. Par la suite, c'est la conjonction d'une démarche associative et administrative, sous l'impulsion du préfet de région et du conseil régional, qui a permis la création de la mission.

De 1986 à 1992, les travaux sont essentiellement animés par ATD- Quart Monde et retracés dans un dossier annuel d'observation sur l'exclusion.

En 1992, il est décidé de créer une structure permanente abritée par une fondation. A partir de 1994, la MRIE est intégrée au contrat de plan Etat-région, et en 1996 elle prend le statut d'association, composée d'un conseil d'administration, d'un comité d'orientation et d'un comité technique .

Le conseil d'administration est composé :

- de partenaires sociaux (nommés par le CESR) ;
- de représentants du monde associatif (ATD- Quart Monde, Secours Populaire, URIOPSS, ..) ;
- d'universitaires, de chercheurs ;
- de personnes qualifiées.

Le comité d'orientation comprend les membres du conseil d'administration et les deux financeurs : l'Etat (pour 700 000 francs) et la région (pour 300 000 francs).

Le comité technique est le lieu de travail de la mission ; il met en oeuvre les orientations définies au sein des deux instances citées ci-dessus.

#### b) Evolution et fonctions de la MRIE :

La MRIE assure actuellement trois missions :

##### Première mission : une fonction d'observation et de veille :

Dans ce cadre, elle réalise un dossier annuel comprenant trois parties :

- une partie statistique qui fournit un « tableau de bord » de l'exclusion. Pour la réalisation de ce travail diverses administrations sont sollicitées ;
- une deuxième partie qui comporte des articles portant sur différents aspects de l'exclusion, comme en 1997 sur le problème de l'alimentation et en 1998 sur les lieux d'écoute ;
- la dernière partie traite un thème plus spécifique : en 1998 il s'agit d'un travail sur la prévention de l'exclusion (au travers par exemple du surendettement). L'ambition est de pouvoir faire travailler différents acteurs sur un même thème.

##### Deuxième mission : une fonction d'animation et de réflexion :

La MRIE n'est pas un bureau d'études, mais elle anime des groupes de travail, de réflexion. Cette année trois thèmes sont abordés : agir avec les plus défavorisés, comment mobiliser les entreprises pour l'insertion des plus démunis, les activités d'utilité sociale.

### Troisième mission : une fonction d'appui aux initiatives :

A partir du thème d'études « agir avec les plus défavorisés », la MRIE a été mobilisée pour appuyer certaines initiatives. Cette fonction, quoique encore limitée, recouvre selon les cas, deux types d'action : soit du conseil en formation (par exemple pour lancer des formations des agents d'accueil dans les CAF), soit du conseil en évaluation (par exemple pour la conception de cahier des charges).

La mission envisage en outre de développer un rôle de sensibilisation aujourd'hui encore très embryonnaire. A ce titre elle procède à l'envoi du dossier annuel à environ 1500 personnes (administrations, acteurs et élus locaux, ...).

### 2 - Les acquis de la MRIE, le bilan :

La MRIE est avant tout un espace de réflexion partagée, de dialogue, de partenariat ; la région est un bon échelon pour pouvoir avoir un lieu d'échanges indépendant et neutre.

Un certain nombre de limites dans le fonctionnement même de la mission sont toutefois à souligner. En particulier le travail en partenariat n'est pas toujours aisé : la MRIE a pour objectif de faire travailler ensemble les administrations, notamment sur le tableau de bord. Dans ce cadre-là, la MRIE est aidée par le SGAR pour mobiliser les administrations ; il est parfois difficile pour les administrations de travailler avec les acteurs locaux. Il n'est pas toujours facile de mobiliser les partenaires sociaux, et notamment les entreprises pour les associer aux travaux et réflexions de la MRIE.

### Les acquis méthodologiques :

Les indicateurs dans les tableaux de bord sont essentiels. S'il existe des statistiques correctes au niveau national, bien souvent il n'y a pas de données représentatives au niveau régional. Cette année les tableaux de bord ont privilégié une approche transversale, et l'utilisation de statistiques départementales et également locales (sur certains domaines comme le logement par exemple, les statistiques régionales n'ont pas grande signification, c'est l'échelon local qui est primordial).

Un des acquis essentiels de la mission consiste à faire entendre la parole des plus pauvres dans les différents travaux, les réunions : des fiches d'expériences, des études de cas sont réalisées (en particulier sur le thème « agir avec les plus défavorisés »).

### Le bilan :

La MRIE essaie de « tenir les deux bouts de la chaîne » : d'une part donner la parole et suivre les situations des plus pauvres en ayant pour objectif de les « réenraciner » dans la réalité, et d'autre part conduire une approche très globale de l'exclusion comme symptôme de dysfonctionnements plus larges de la société.

La MRIE bénéficie d'une grande reconnaissance institutionnelle (préfecture et région). Cependant elle n'a pas d'impact direct sur les actions, même si la Mission est de plus en plus associée à des groupes de travail ou sollicitée pour animer des réunions. En fait il s'agit plus de susciter une prise de conscience des acteurs sur les problèmes de pauvreté et d'exclusion. Il reste encore à mobiliser l'opinion publique et les entreprises.

Actuellement deux sujets font peser une certaine inquiétude sur les perspectives de la MRIE. D'une part le nouveau contexte politique de la région Rhône-Alpes est susceptible de remettre en cause les financements, même s'il n'y a pas eu de changement à ce jour. D'autre part le contexte législatif, la loi sur l'exclusion prévoit un observatoire national mais ne définit pas précisément les relations avec les observatoires régionaux.

### Débat :

Suite à une question de Mme Soullignac (IAURIF) relative à la production ou non de statistiques ad hoc pour la MRIE, M. Sauvage précise qu'il n'y a pas actuellement de statistiques spécifiquement destinée à la mission (exception faite des indicateurs sur le temps de sortie des dispositifs de l'ANPE).

Pour répondre à Mme Boissarie sur le rôle, effectif ou à prévoir, de la MRIE en termes d'évaluation, M. Sauvage précise que cette mission a été écartée, la MRIE n'étant pas un bureau d'études. Un bilan du CPER (Contrat de plan Etat/Région) est effectué, cependant il ne s'agit pas d'une évaluation stricto sensu mais plutôt d'un ensemble d'observations, de réflexions communes. La MRIE doit par contre susciter ou conseiller en évaluation mais non en faire elle-même.

M. Peyrony a été très intéressé par le fait que l'exclusion soit appréhendée en tant que symptôme de dysfonctionnements de la société dans son ensemble. Il rappelle qu'actuellement une réflexion est menée en Ile-de-France dans le cadre des travaux préparatoire du CIADT (Comité interministériel d'aménagement du territoire) et doit permettre de réaliser un diagnostic socio-économique sur l'Ile-de-France. Au terme de ce diagnostic, il apparaît des déséquilibres propres à la région urbaine : une région urbaine génère des processus d'exclusion qui devraient être analysés et faire l'objet d'une meilleure connaissance. On peut citer en Ile-de-France, le problème de la classe jeune constituée par une population qui cumule tout un ensemble de difficultés. Il serait intéressant de trouver un lieu pour sensibiliser les institutionnels mais également l'opinion publique, les élus, ...M. Beckouche qui a présidé les travaux du groupe n°1 (Diagnostic socio-économique) du CIADT pourrait en faire une présentation lors d'une prochaine réunion.

M. Sauvage, répondant à une question de M. Fourier sur des mesures concrètes émanant des travaux de la MRIE et de la mesure des résultats, indique que la Mission a surtout contribué à créer une ambiance, une prise de conscience, à susciter la participation des exclus et à réfléchir en termes de parcours, de continuité. En définitive, il s'agit plus d'une question de culture commune que de mesures effectivement prises.

En conclusion M. Feltesse souligne les points essentiels qu'il est nécessaire de retenir pour la suite de nos travaux :

- nécessité de produire des indicateurs pour améliorer la connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion ;
- au delà de l'approche purement statistique, la constitution de groupes de réflexion, de parole est nécessaire pour mieux comprendre les processus et les comportements ;
- le problème de la relation aux autorités publiques ne doit pas être perdu de vue : statut du rapport annuel (rapport de bonne conscience ? ), composition et statut d'une institution telle

que la MRIE ? (le statut associatif de la MRIE évite une « instrumentalisation », la présidence qui est à la charge de l'ancien président du CESR contribue à lui donner une vocation de lieu partenarial).

M. Desforges souligne l'importance de la dimension régionale pour comprendre les causes de l'exclusion en Ile-de-France ; en effet la dimension départementale est souvent insuffisante du fait de la forte mobilité.

Mme Bovar insiste sur trois éléments de contexte favorable à nos travaux :

- la négociation prochaine du CPER ;
- les travaux préparatoires du CIADT avec un volet spécifique pour l'Ile-de-France ;
- le vote imminent de la loi contre l'exclusion.

Il est d'autre part indispensable de bien mesurer les avantages et inconvénients pour la mise en place d'un dispositif adéquat. Mme Bovar souligne qu'en matière de prospective il est d'une part indispensable d'agir le plus en amont possible et d'autre part de disposer de données au niveau local, à l'échelle de l'Ile-de-France. C'est quasiment au niveau de l'intercommunal que l'on perçoit les phénomènes. La question des liaisons avec les acteurs de la politique de la ville mérite enfin d'être examinée.

### **Présentation du rapport du CNIS (M. Desplanques) :**

M. Desplanques rappelle que le groupe « Pauvreté-Précarité-exclusion » du CNIS a été mis en place en 1996, avec pour objectif l'amélioration de la connaissance statistique dans le domaine ; il ne s'agissait pas d'analyser les causes de l'exclusion mais de mieux connaître des parcours individuels.

Cette réflexion suscite trois remarques préalables :

- le thème de l'exclusion se situe aux marges de la statistique. Il est très difficile de repérer les individus concernés par ce phénomène ; les exclus échappent plus fréquemment aux opérations statistiques usuelles (RP, grosses enquêtes, ...) ;
- pour appréhender les situations d'exclusion, il faut avoir une approche multidimensionnelle (logement, chômage, immigration, ...), or en général les opérations statistiques sont très ciblées ;
- on ne peut comprendre l'exclusion que comme le résultat d'un processus, d'un questionnement portant sur la durée, ce qui est difficile à pratiquer et même à analyser.

M. Desplanque présente ensuite les principales conclusions des travaux du CNIS ( cf document en annexe)

### **Débat :**

M. Fourier s'interroge sur la nécessité pour l'Ile-de-France de disposer de statistiques propres à la région.

M. Desplanques précise que les enquêtes seront d'autant plus efficaces qu'elles seront réalisées à l'initiative des acteurs locaux. A titre d'exemple il cite une enquête sur les conditions de logement effectuée par l'INSEE en Rhône-Alpes à la demande de la MRIE. Il serait intéressant en outre, d'avoir une mutualisation des initiatives : un effort d'investissement qui a été fait dans une région sur un aspect particulier peut être repris dans d'autres régions. La difficulté pour ce type de « transfert de méthodologie » réside dans la réussite de l'appropriation : en effet, plus une enquête répond aux attentes des acteurs et plus il est difficile de l'exporter. Cette mise en commun des investigations pourrait être du ressort d'un observatoire national.

M. Desplanques souligne également l'interdépendance des deux niveaux régional et national en matière d'exploration des données ; l'observatoire national doit être conçu avec cette prise en compte des deux niveaux.

### Comment passer des recommandations statistiques à la création d'une structure type MRIE ?

Les participants à la réunion ont essayé de répondre à cette question en partant de la fiche synthétique des propositions du groupe, figurant en page 18 du rapport. La structure qu'il est suggéré de créer en proposition 1, doit promouvoir l'amélioration de la connaissance, elle doit être relativement proche dans sa composition de ce qui existe en Rhône-Alpes avec la MRIE. Il est toutefois essentiel de se poser la question de l'inscription ou non des autorités publiques au sein d'une telle instance. M. Sauvage rappelle que s'il n'y a pas de représentants des pouvoirs publics au conseil d'administration de la MRIE, par contre ils sont représentés au sein du comité d'orientation qui fixe les grands axes de travail.

M. Brun s'interroge sur la nécessité de hiérarchiser, comme cela est proposé, en distinguant d'une part une structure permanente (qui pourrait être auprès du préfet) et d'autre part un réseau de correspondants (organisme du type CRIES, CESR).

Selon M. Sauvage, les deux fonctions de connaissance statistique et animation de réseau ne sont pas séparées mais complémentaires. Au sein de la MRIE elles sont assurées par le comité d'orientation et le comité technique. En outre, l'INSEE Rhône-Alpes assure une fonction de conseil statistique au niveau local. La MRIE peut ainsi avoir plutôt un rôle d'interpellation (demande d'enquêtes, mobilisation des administrations). Elle s'appuie beaucoup sur l'INSEE pour le tableau de bord annuel ; le « tandem » MRIE/INSEE fonctionne bien.

M. Desforges souligne qu'il est essentiel de noter la nécessité de travailler sur les deux dimensions de connaissance des phénomènes de pauvreté :

- une connaissance statistique ;
- une connaissance plus qualitative des phénomènes.

En conclusion, M. Feltesse précise que dans le rapport doit être clarifié d'une part ce que pourrait être ce lieu de partenariat (assez proche du CESR) qui doit fixer les orientations, avoir le souci de promouvoir la connaissance et mettre en avant les besoins, et d'autre part le statut d'un comité technique au sein duquel l'INSEE a un rôle important à jouer. Enfin la proposition 3 doit être élargie en introduisant la possibilité d'élaboration d'un rapport annuel (type rapport de la MRIE). Dans tous les cas, la structure à définir doit être une structure

souple, légère, d'autant plus qu'il existe un CESR avec tout un formalisme d'expression et de dialogue ; cette structure ne devra en aucun cas se substituer à d'autres lieux existants par ailleurs. Il est enfin rappelé que l'échéance importante est la négociation du CPER, avant laquelle il est essentiel de faire des propositions.

M. Fourier suggère enfin de revoir le rapport en le structurant en trois parties :

- première partie : les difficultés statistiques et la présentation des conclusions et recommandations du CNIS ;
- deuxième partie : l'expérience MRIE ;
- troisième partie : les propositions pour l'Ile -de-France.

La prochaine réunion pour examiner le rapport est fixée au jeudi 8 octobre 1998 à 9 H 30.