

CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE

Formation **SANTÉ, PROTECTION SOCIALE**

Président : Jean de KERVASDOUÉ, Conservatoire national des arts et métiers,
Chaire d'économie et gestion des services de santé

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL PAUVRETÉ, PRÉCARITÉ, EXCLUSION

Président : Guy DESPLANQUES, Directeur régional de l'INSEE Rhône-Alpes, en
remplacement depuis avril 1997 de Guy NEYRET, Inspecteur général de
l'INSEE

Rapporteurs : Alberto LOPEZ, INSEE Rhône-Alpes
Nicole ROTH, SESI, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Mars 1998

Conseil National de l'Information Statistique

Mars 1998

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL PAUVRETÉ, PRÉCARITÉ, EXCLUSION

SOMMAIRE

	page
INTRODUCTION	5
I - HUIT ANS APRÈS LE RAPPORT THÉODORE-FAURE	9
1. Couverture du champ / amélioration du recensement	9
2. Connaissance des processus et des trajectoires	9
3. Utilisation renforcée des principales enquêtes	9
4. Localisation plus fine	10
II - PRINCIPALES ORIENTATIONS	11
III - PRINCIPALES PROPOSITIONS	13
1. Organiser - coordonner : une mission permanente	13
2. Mieux couvrir l'ensemble de la population étudiée : une mosaïque à organiser	14
3. Enquêtes transversales : leur faire jouer un rôle pivot, en articulation avec les fichiers administratifs	15
4. Sources administratives : les rapprocher des enquêtes et favoriser une utilisation longitudinale	17
5. Développer les outils pour une connaissance locale des phénomènes : un effort à poursuivre et à généraliser	19
ANNEXES	21
I - Mandat du groupe de travail	23
II - Liste des membres du groupe de travail	25
III - Personnalités auditionnées	27
IV - Analyse du rapport Système statistique sur la pauvreté-précarité (rapport Théodore- Faure)	29
V - Analyse thématique	33
VI - Rappel des recommandations du groupe de travail du CNIS sur les sans-abri	73

INTRODUCTION

Le groupe de travail a reçu mandat de dresser un inventaire critique des sources statistiques abordant les thèmes relatifs à pauvreté-précarité-exclusion, d'identifier les carences les plus flagrantes des dispositifs actuels et d'élaborer des propositions permettant de disposer d'une information plus pertinente et plus riche. Il lui a été explicitement demandé de prendre en compte dans sa réflexion les besoins de connaissance rencontrés par l'ensemble des acteurs - pouvoirs publics, intervenants sociaux, responsables associatifs... - engagés dans la lutte contre ces maux de société (cf. annexe I p23).

D'importants travaux ont été consacrés à ce sujet dans le passé, qu'il s'agisse du rapport Théodore-Faure présenté au CNIS en 1988 ou du rapport de la Commission d'Évaluation du RMI en 1991. Plus récemment, en 1995, une réflexion très poussée du CNIS a porté spécifiquement sur les sans-abri et sur l'exclusion du logement. Le groupe de travail a bien entendu inscrit ses propres investigations dans leur prolongement, tout en cherchant à les axer plus directement sur les formes et les manifestations de la pauvreté qui, à la date et dans le contexte d'aujourd'hui, mobilisent particulièrement l'attention et l'énergie des acteurs. En particulier, il s'est appuyé sur un bilan du rapport Théodore-Faure, dont l'objectif était très voisin (cf. annexe IV p29).

Des situations très diverses, formant un continuum

Quelle est la réalité sociale que cherche à recouvrir la conjugaison des trois vocables : pauvreté, précarité, exclusion ? A quelles populations, à quels phénomènes se réfèrent-ils ? A l'évidence, les représentations sous-jacentes sont multiples, les formes hétérogènes et plurielles. Elles renvoient aussi bien à la grande pauvreté se reproduisant 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 parti pris du groupe a été de ne pas opposer les différents regards, de ne pas donner priorité à l'un plutôt qu'à l'autre, mais au contraire de s'efforcer 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 d'arrêter une définition a priori de critères de délimitation de son champ.

On ne peut aborder la question de la pauvreté en faisant abstraction 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. Cette articulation renvoie à une analyse politique de l'ensemble de la société. La question est importante sur le plan de l'observation statistique. Le système statistique est assez bien armé pour observer les inégalités, sociales ou géographiques, 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.

En particulier, l'étude des inégalités oriente sur des échelles relatives de pauvreté, tandis que celle de la grande pauvreté appelle également l'établissement de seuils absolus.

Pourquoi une information spécifique sur cette question ?

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 efficaces. Plus encore que dans d'autres domaines, l'information nécessaire doit répondre aux besoins des acteurs, besoins de connaissance des processus qui conduisent aux situations de précarité, besoins d'évaluation des politiques menées, besoins des acteurs locaux, confrontés à des politiques sectorielles (santé, emploi, logement, etc.). 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.

Une population difficile à cerner

La statistique classique a du mal à cerner les populations en situation de pauvreté ou de précarité. Plus que d'autres, elles échappent aux enquêtes ; si elles y sont prises en compte, leur situation précaire peut passer inaperçue, du fait des modes de questionnement. Certaines apparaissent en tant qu'allocataires ou bénéficiaires de dispositifs de la politique sociale ; mais l'information fournie par les systèmes de gestion de ces dispositifs est forcément parcellaire.

Une réalité à multiples facettes

La notion de pauvreté-précarité-exclusion (que par commodité de langage nous désignerons parfois du seul terme de précarité) implique bien évidemment une insuffisance plus ou moins sévère de ressources monétaires, mais ne s'y résume pas. Elle se réfère également aux facteurs majeurs de fragilité, d'insécurité, affectant les besoins les plus fondamentaux (logement, santé, formation, emploi,...) et minant les capacités de l'individu à maîtriser sa propre situation.

Seule une approche à plusieurs entrées, multidimensionnelle, peut permettre de cerner au plus près les contours de la précarité.

Des situations inscrites dans des processus

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. Les phénomènes de précarité sont des phénomènes temporels et mouvants, qui s'inscrivent dans des processus, dépendant certes en partie de déterminants sociaux et économiques, mais dont le déroulement n'est en rien prédéfini. Il s'agit donc de porter le regard sur les flux et sur les trajectoires bien davantage encore que sur les situations instantanées. Il s'agit parallèlement, comme le rappelle le mandat du groupe, de rendre compte de l'efficacité des politiques conduites en direction de ces populations : dans quelle mesure les atteignent-elles réellement ? Et quel est dans ce cas leur effet sur les trajectoires ?

Répondre à toutes ces exigences, entre autres d'une approche multidimensionnelle et d'une prise en compte des processus, relève d'une ambition qui dépasse les capacités actuelles des systèmes d'information.

La démarche retenue dans ce rapport

Dans un premier temps, le groupe s'est livré à une analyse de l'accès aux droits fondamentaux, en distinguant les thèmes suivants :

- les ressources et les revenus,
- le logement,
- la santé et les soins,
- l'éducation,
- l'emploi et la qualification.

La réflexion sur l'accès à chacun de ces droits se fonde sur les questions qui se posent aux acteurs de la lutte contre la précarité. Elle examine ensuite les sources statistiques qui offrent des réponses à ces questions. Un certain nombre de propositions pour améliorer la connaissance statistique ressortent de cet examen, qui fait l'objet de l'analyse thématique (cf. annexe V p33).

Le rapport final qui est proposé ici a donc voulu dépasser cette approche thématique et a choisi de retenir quelques axes transversaux, jugés prioritaires. Sans prétendre dresser un descriptif complet de ce que pourrait être un système d'information pour mesurer et analyser la précarité, le rapport propose des orientations qui devraient guider les avancées et tente de préciser, pour chacune,

quelles opérations les rendraient possibles. Il suggère un certain nombre d'expertises visant à évaluer la faisabilité de ces opérations et les conditions de leur mise en oeuvre (modes de collaboration entre organismes, moyens, etc.).

Plan du rapport

Après une introduction qui rappelle les enjeux et les spécificités de la connaissance quantitative sur la question, le rapport débute par un bilan du rapport Théodore-Faure de 1988, mettant l'accent sur les besoins d'information jugés importants qui n'ont pas été satisfaits, tout en restant d'actualité et, à l'opposé, sur les avancées qui ont été réalisées, bien qu'elles n'aient pas été perçues comme imminentes ou prioritaires à l'époque.

Il en découle un certain nombre d'orientations pour les prochaines années, qui font l'objet d'un court chapitre.

Pour chacune de ces orientations, le rapport émet un certain nombre de propositions concrètes, soit en termes d'organisation et de coordination, soit en termes d'opérations statistiques ou d'approfondissements méthodologiques. Le rapport a choisi délibérément de se restreindre à ce qui paraît prioritaire, de façon à éviter une dispersion et une dilution des efforts.

Plusieurs annexes complètent le rapport. En particulier, le rapport d'étape, qui avait été préparé pour février 1997, est repris en annexe, après quelques modifications.

I - HUIT ANS APRES LE RAPPORT THEODORE-FAURE

Le rapport Théodore-Faure a été rédigé en 1988, peu avant la mise en place du RMI, près de deux ans avant le recensement de la population. Il a paru nécessaire d'en faire une évaluation, en particulier pour tenter de comprendre ce qui n'a pu être mis en oeuvre. Celle-ci fait l'objet de l'annexe IV. Le rapport Théodore-Faure retenait huit orientations méthodologiques, qui peuvent se résumer en quelques points :

- couverture plus exhaustive et plus pertinente du champ, en améliorant les concepts,
- prise en compte du facteur temps, par l'analyse des trajectoires,
- accès plus large aux données localisées (par commune et quartier).

Il concluait à la nécessité d'un constat périodique sur le thème de la pauvreté.

Pour concrétiser ces orientations, le rapport Théodore-Faure recommandait l'amélioration de certaines sources :

- amélioration de la base de sondage que constitue le recensement,
- utilisation de l'enquête "Conditions de vie" comme pivot pour analyser les populations en situation de pauvreté, de précarité ou d'exclusion,
- utilisation plus intense des principales enquêtes et sources statistiques.

De ces orientations et de ces recommandations, certaines ont été suivies d'effet, d'autres n'ont pu être mises en oeuvre ou se sont révélées impraticables.

1. Couverture du champ / amélioration du recensement

En vue d'élargir la couverture du champ, le rapport Théodore-Faure recommandait d'améliorer certains aspects de la collecte du recensement de la population et de mener une réflexion sur les concepts. Cette voie n'a pas eu toutes les suites escomptées. L'enquête d'exhaustivité, dont on attendait beaucoup, n'a pas permis de produire une quantification satisfaisante.

Cependant, en s'appuyant sur des travaux menés à l'étranger, les avancées méthodologiques sur le repérage et la connaissance des sans-abri ont été importantes grâce au groupe du CNIS. Elles ont conduit à développer des modes d'approche différents de ceux qui étaient envisagés dans le rapport Théodore-Faure, ne se fondant pas sur un recensement.

2. Connaissance des processus et des trajectoires

Contrairement aux recommandations du rapport Théodore-Faure, l'enquête "Conditions de vie" n'a pu être utilisée comme pivot. Dans l'enquête menée en 1994, le questionnement sur les trajectoires se trouve d'ailleurs réduit par rapport à ce qu'il était. Des extensions de cette enquête ont tout de même été réalisées dans quelques quartiers sensibles, améliorant ainsi la connaissance au plan local de la pauvreté et de la précarité.

En revanche, le projet de panel européen, dont l'idée émergeait à peine en 1988, s'est concrétisé.

3. Utilisation renforcée des principales enquêtes

Cette orientation s'est en pratique heurtée à des difficultés. Une source thématique (sur l'emploi, le logement, l'éducation) n'aborde qu'assez peu les autres dimensions. Quand elle le fait, ce ne peut pas être en termes de trajectoire. En outre, les enquêtes auprès des ménages couvrent médiocrement les populations en situation de précarité ou de pauvreté. Celles-ci, même quand elles vivent dans des logements ordinaires, échappent davantage aux enquêtes. Couverture médiocre, approche insuffisamment multidimensionnelle, ce sont deux faiblesses des enquêtes classiques qui rendent leur utilisation difficile pour la compréhension des problèmes de pauvreté, même quand on peut envisager d'ajouter quelques questions.

4. Localisation plus fine

Les avancées ont été importantes en matière de connaissance locale. Avec l'ilotage des fichiers des CAF, il est désormais possible de disposer de données statistiques par quartier en dehors des recensements. L'élargissement de sources utilisables à cette échelle locale se poursuit : ANPE, répertoire Sirène.

Des opérations locales, comme l'enquête menée à Lyon sur l'accès au logement des personnes à bas revenu, ont également aidé à une meilleure connaissance, grâce à une implication des acteurs.

II - PRINCIPALES ORIENTATIONS

Le constat qui précède et le bilan des avancées du rapport Théodore-Faure conduisent à proposer quelques orientations générales, qui doivent guider le choix de propositions plus concrètes, détaillées dans la suite de ce rapport.

1ère orientation : coordonner le recueil et l'élaboration de l'information statistique

La diversité des sources statistiques qui permettent d'obtenir des données sur les personnes en situation de précarité et des organismes qui contribuent à cette information justifie une instance de coordination. Celle-ci est d'autant plus nécessaire que des réflexions spécifiques doivent être menées sur les concepts, sur les indicateurs, sur le rapprochement des outils.

2ème orientation : bien couvrir l'ensemble des populations concernées

Les tentatives menées au cours des dernières années ont montré la difficulté de bien repérer les populations très 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.

3ème orientation : faire jouer à quelques enquêtes 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.

Le groupe de travail propose de s'appuyer sur le panel européen de ménages et de compléter l'information par des enquêtes auprès d'échantillons prélevés dans les fichiers de bénéficiaires.

4ème orientation : 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.

5ème orientation : 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.

III - PRINCIPALES PROPOSITIONS

En s'aidant du constat dressé dans l'analyse thématique et des propositions qui en découlent, on peut préciser les grandes orientations définies ci-dessus, sous forme de propositions générales et concrètes pour améliorer le système statistique sur la pauvreté et l'exclusion.

1. Organiser - coordonner : une mission permanente

Actuellement, les divers éléments de connaissance sur les thèmes pauvreté-précarité-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 et opératoire des processus et mécanismes sociaux qui concourent à fragiliser, précariser ou « désaffilier » des populations vulnérables.

Proposition 1 : *mettre en place une structure légère qui 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 sur ces domaines ou sur des angles d'approche mal couverts.*

Cette proposition correspond à une demande sociale assez forte en matière d'organisation et de coordination de la connaissance statistique sur le sujet. La mise en place d'un "observatoire" a été surtout réclamée par le monde associatif, mais cette demande a été également portée par des instances officielles comme le Conseil Économique et Social au terme de l'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté (1995).

Elle se justifie par la nécessité de rassembler, de synthétiser, de développer et de diffuser une connaissance statistique concernant :

- les populations concernées par l'exclusion,
- les processus qui conduisent ou enferment dans la pauvreté,
- l'impact d'actions, de mesures spécifiques ou de politiques sur les populations pauvres et sur les processus d'exclusion.

Dans le cadre du groupe de travail sur les sans-abri et l'exclusion du logement, un sous-groupe composé de statisticiens, de représentants d'associations et de techniciens de divers ministères a cherché à définir plus précisément :

- ce qu'on pouvait attendre d'une "mission permanente d'observation sur la pauvreté et l'exclusion",
- les formes qu'une telle mission pouvait prendre.

On ne reviendra pas ici dans le détail des conclusions de ce groupe dont une synthèse du rapport figure en annexe VI mais on peut en retenir quelques points forts :

- cette mission devrait être chargée d'élaborer et de diffuser un rapport périodique de synthèse visant à mesurer la nature et l'ampleur des situations de pauvreté et de précarité en France. On rejoint ici une des propositions du rapport Théodore-Faure, elle-même inspirée du rapport Wrésinski adopté par le Conseil Économique et Social en 1987. Cette élaboration devrait se faire en lien avec les organismes statistiques et d'étude ayant compétence dans les champs de l'habitat, de l'emploi, de la santé, de la protection sociale, de l'éducation et prendre appui sur les efforts importants engagés en ce domaine au cours des dernières années par l'INSEE, le SESI et le CSERC,
- elle doit associer les 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, de dialogue, et de mise en perspective associant tous les acteurs,
- la qualité de ses travaux et leur indépendance doivent être assurées par un conseil scientifique.

Proposition 2 : *cette mission d'observation doit prendre appui sur des instances locales de "connaissance partagée" sur la pauvreté d'ores et déjà existantes, telles que la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion en Rhône-Alpes, ou susceptibles d'être créées dans certains départements à l'initiative conjointe de partenaires locaux.*

Il est en effet important que cette structure puisse disposer d'un ancrage territorial, dans la mesure où c'est au niveau local (et de façon différenciée selon les sites) que peuvent le mieux s'appréhender, dans leur globalité, les processus et mécanismes de précarisation ou d'exclusion, que peuvent être observées les modalités de mise en oeuvre des politiques destinées à y remédier, que peuvent être identifiés leur impact et leurs conditions d'efficacité.

Cette proposition ne vise nullement à constituer un maillage couvrant l'ensemble du territoire : ce qui est en jeu est plutôt la création de points d'ancrage solides dans une dizaine de sites diversifiés.

2. Mieux couvrir l'ensemble de la population étudiée : une mosaïque à organiser

Les enquêtes traditionnelles de l'INSEE auprès des ménages permettent d'appréhender, au moins au niveau national, des phénomènes ou des processus qui concernent des populations numériquement importantes et qui conservent un minimum de lien social : l'enquête emploi permet de suivre les mouvements généraux de précarisation de l'emploi, l'enquête logement permet de repérer l'évolution des différents segments qui composent le parc de logements, etc.

Quand il s'agit de caractériser les populations pauvres, par exemple au sens des différents seuils qui ont été définis, qui représentent de l'ordre d'un ménage sur dix, ces enquêtes sont d'un grand intérêt, comme en témoignent des travaux en cours de publication.

Dès qu'on s'intéresse à des processus ou à des politiques qui concernent des populations "marginales" au sens statistique ou sociologique de ce terme, ces enquêtes, de même que le recensement de la population, présentent de sérieuses limites. En particulier, elles présentent trois points d'ombre concernant :

- les populations vivant, plus ou moins provisoirement, en collectivité,
- les populations ne vivant pas dans un logement ordinaire ni dans une collectivité (rue, squat, etc.),
- les personnes provisoirement hébergées par des particuliers.

S'agissant des populations sans abri : après plusieurs expériences, dont celles menées par l'INED, il faut renoncer à l'idée d'un recensement ou d'une enquête exhaustive permettant de couvrir les situations les plus marginales. Même un quadrillage policier du territoire, qui serait inacceptable du point de vue éthique et déontologique, n'aboutirait pas à une certitude en matière d'exhaustivité.

Proposition 3 : *le groupe fait sienne 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". Notons à ce propos qu'un projet est actuellement en cours d'instruction à l'INSEE, associant l'INED, le SESI et la Direction de l'Habitat et de la Construction. Le groupe de travail appuie fortement cette initiative.*

S'agissant des personnes hébergées chez des particuliers : l'insuffisance et la forte irrégularité des ressources peuvent conduire nombre de personnes en difficulté à renoncer à disposer d'un logement autonome, et à être hébergées par un membre de la famille ou des amis ; une telle situation se rencontre en particulier (mais pas exclusivement) chez des jeunes adultes qui continuent à vivre au domicile de leurs parents. Leurs conditions réelles d'existence sont cependant mal décrites par les enquêtes de l'INSEE auprès des ménages. D'une part, la fréquence de ces situations d'hébergement familial y est fortement sous-estimée ; d'autre part, l'hypothèse conventionnelle retenue par l'INSEE d'un partage égal des ressources entre tous les membres des ménages est sans doute contestable dans ce cas, masquant ainsi en partie l'ampleur de la pauvreté réelle affectant les jeunes générations.

On relèvera avec satisfaction que toutes ces questions ont été largement prises en compte à l'occasion de la récente enquête logement.

Proposition 4 : *poursuivre une expertise précise à la fois des motifs de sous-estimation des 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. Se heurte-t-on à des refus de répondre de la part des ménages en situation précaire ? Peut-on mesurer la fragilité du lien avec le ménage hébergeant : hébergement continu ou discontinu, proportion de repas pris en commun, usage ou non des biens d'équipement des ménages, contreparties, notamment monétaires, exigées telles que versement d'un « loyer », etc. ? 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 Contrats Emploi Solidarité (CES). Ce type d'étude pourrait également être mené en 1999 lors des opérations de contrôle du prochain recensement.

Cette proposition rejoint la deuxième proposition du groupe de travail sur les sans-abri de "mieux prendre en compte les populations sans logement autonome stable dans le recensement et les enquêtes nationales traditionnelles".

Mise en oeuvre : cette proposition devrait être prise en charge par l'INSEE.

Proposition 5 : *organiser une "mosaïque" avec des enquêtes spécifiques complémentaires aux enquêtes auprès des ménages ou au recensement. Il peut 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 auprès d'habitants de certains quartiers.*

Cette orientation peut rappeler l'enquête réalisée par le CREDOC pour l'évaluation du Conseil Économique et Social sur l'impact des politiques contre la pauvreté. On y a tiré un échantillon de personnes à partir de "lieux" dans lesquels on avait une forte "présomption de pauvreté" : métro, camp de caravanes, asiles de nuit, quartiers en difficulté, etc. Une telle étude soulève bien sûr de nombreuses questions méthodologiques : de quelle population parle-t-on au final ? Le choix des lieux n'est-il pas arbitraire ? Quelle pondération établir entre les divers lieux retenus ? Car sur certains domaines, les statistiques sont très sensibles au choix retenu pour ces lieux.

Les investigations envisagées ici sont de nature quelque peu différente. Soit parce qu'elles peuvent prendre la forme d'entretiens plus qualitatifs, soit parce qu'elles ne sont pas à proprement parler « extrapolables » (défaut de base de sondage, avec un mécanisme de sélection contrôlée), ces enquêtes de type plus qualitatif peuvent cependant éclairer les mécanismes et les processus à l'oeuvre, expliquer les cheminements.

3. Enquêtes transversales : leur faire jouer un rôle pivot, en articulation avec les fichiers administratifs

Beaucoup d'enquêtes thématiques auprès des ménages permettent d'obtenir des informations sur les personnes en situation de pauvreté ou de précarité. On peut tirer parti de ces enquêtes, soit par des exploitations spécifiques, soit en y ajoutant quelques questions pertinentes pour l'étude des populations pauvres. En réalité, cette seconde approche présente rapidement des limites, parce que l'élaboration d'un tel questionnaire condensé de questions simples n'est pas forcément faisable. Par ailleurs, il paraît difficile d'imposer ce type d'ajout à des enquêtes ayant leur logique et leurs contraintes propres, sans remettre en cause leurs objectifs prioritaires : la connaissance des populations pauvres et précaires et la compréhension de leur situation nécessite une approche multi-thématique (allant au-delà de leurs seules ressources monétaires), qui cadre mal avec la spécialisation des enquêtes existantes et qui supposerait de profondes modifications des questionnaires.

Plutôt que de chercher à compléter l'ensemble des enquêtes d'un module spécifique, il semble plus opérationnel de s'appuyer sur certaines enquêtes où les questions de pauvreté sont largement présentes.

Au moment de la rédaction du rapport Théodore-Faure, l'enquête multi-thématique pouvant jouer ce rôle de pivot était l'enquête "Situations défavorisées" de 1986-1987 qui, outre son aspect transversal, comportait une forte dimension longitudinale avec une partie biographique très développée. Si cette enquête a été poursuivie en 1993-1994, cette partie biographique n'a cependant pas été reprise. A partir des années 1994, a été organisé un dispositif d'observation différent, avec la mise en place du panel européen, qui se poursuit à ce jour. Cette enquête, menée par ailleurs dans l'ensemble des pays européens, est elle aussi multi-thématique. En coupe, cette enquête permet des analyses largement aussi détaillées que l'enquête Conditions de vie, à la fois sur les revenus et sur l'emploi. La dimension longitudinale y est présente du fait de la technique même du panel (suivi sur plusieurs années). Toutefois, cette source présente deux types de limites : d'une part, un échantillon de taille relativement restreinte, d'autre part, des difficultés techniques à interroger les populations les plus en difficulté, difficultés encore démultipliées lors des réinterrogations successives (à un an d'intervalle) : ces populations connaissent souvent une forte instabilité résidentielle, pouvant conduire à des biais de sélection importants. C'est pourquoi, concurremment avec l'approche longitudinale du panel, il conviendrait, pour mieux comprendre les trajectoires, de faire appel aussi à des questions rétrospectives, malgré les biais éventuels (effets de mémoire) que ces approches sont susceptibles de comporter.

Proposition 6 : *exploiter plus complètement l'actuel panel européen auprès des ménages, en s'efforçant 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, 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 faut prévoir quelles seront les suites à donner au panel. A ce stade, le panel est conçu comme un outil ponctuel : l'échantillon a été tiré une fois pour toutes et il n'y a pas de procédure de renouvellement mise en place. Il paraît nécessaire d'organiser ce rôle pivot de l'enquête, en inscrivant cet outil dans le socle des enquêtes, au même titre que certaines enquêtes permanentes (enquêtes emploi, budget des familles...). A l'occasion de sa rénovation, il serait utile d'inclure un volet biographique rétrospectif plus étoffé qui pourrait être administré uniquement lors de la première interrogation, et de réexaminer la variété des thèmes retenus dans l'enquête de façon à prendre en compte toutes les dimensions pertinentes pour l'étude de ces populations (santé, sociabilité, précarité du logement...).

Mise en oeuvre : ce travail pourrait être pris en charge par l'INSEE.

Proposition 7 : *développer la fonction de base de sondage des dispositifs, afin de réaliser des enquêtes ciblées et harmonisées.*

Les enquêtes auprès des ménages, aussi complètes soient-elles du point de vue des thèmes abordés, présentent également des limites en matière de représentativité. Les possibilités d'augmenter la représentation des populations en situation de pauvreté ou de précarité dans les échantillons tirés à partir de l'échantillon-maître sont en effet très limitées. Si ces enquêtes permettent d'avoir une vision globale des inégalités, elles ne permettent pas en général d'avoir un éclairage suffisant de la "queue de la distribution" : en faisant abstraction des problèmes de repérage (voir le point 2). L'effectif de certaines populations reste souvent trop faible pour permettre des exploitations statistiques suffisamment précises. C'est pourquoi, il est nécessaire de compléter l'observation à partir de bases de sondage alternatives, issues des systèmes de gestion de différents organismes (CNAF, ANPE, UNEDIC). Ces dispositifs de gestion constituent en eux-mêmes une source d'information importante, mais qui se limite aux données directement gérées par les organismes. Pour comprendre les processus, des enquêtes régulières et multidimensionnelles auprès des bénéficiaires permettent seules d'apporter des informations suffisamment riches, dépassant à la fois la logique sectorielle des dispositifs et les contraintes de gestion de ces dispositifs.

Ce type d'enquête a déjà été tenté dans le passé, notamment dans le cadre du RMI (CREDOC 1995, INSEE 1997...), en reprenant à chaque fois les opérations en partant de l'échantillonnage jusqu'à la collecte. Pour permettre une meilleure efficacité de ces opérations, il semble raisonnable d'envisager une mise en commun des investissements réalisés de façon à permettre des économies d'échelle en ce qui concerne l'élaboration du questionnaire. Dans ce cadre, un questionnement commun aux différents dispositifs pourrait être élaboré de façon à couvrir un champ thématique plus large : parcours résidentiel, biographie professionnelle et familiale, état de santé... Ce questionnaire doit être articulé avec les enquêtes en population générale, et notamment avec l'enquête ayant un rôle pivot pour l'étude des inégalités, celle-ci permettant d'établir une situation de référence et d'étudier l'ensemble des situations intermédiaires aux franges des dispositifs.

L'enquête sur les sortants du RMI réalisée en 1997-1998 par l'INSEE, à l'initiative de la DIRMI, du SESI et de la CNAF, peut servir de modèle à ce type de démarche : le questionnaire élaboré à cette occasion pourrait être adapté aux bénéficiaires des autres dispositifs, tout en conservant un corps identique de questions permettant d'établir des passerelles entre les populations.

Compte tenu des difficultés inhérentes à ces enquêtes auprès de populations difficiles à joindre, un effort particulier de méthodologie de collecte et de redressement doit être poursuivi. Comme dans toute enquête, mais de façon encore plus cruciale pour ce type particulier d'enquête, il est impératif de limiter autant que possible les non-réponses (risques de biais) et d'utiliser au mieux les informations déjà connues dans les fichiers administratifs. Sur ce point, l'enquête sur le RMI réalisée en 1997-1998 est également exemplaire, avec le déploiement d'efforts importants pour minimiser les non-réponses (appels téléphoniques sur numéro vert...). Un bilan méthodologique devra en être tiré.

Mise en oeuvre : le développement d'enquêtes ciblées à partir de bases de sondage alternatives devrait être confié à une maîtrise d'oeuvre INSEE, entourée de plusieurs partenaires (SESI, CNAF, DARES, DIRMI, INED).

L'utilisation de bases de sondages alternatives paraît être à court terme la seule possibilité permettant d'obtenir un échantillon suffisant pour l'étude de populations relativement rares. A plus long terme et en fonction des orientations prises par l'INSEE, la perspective d'un "recensement en continu" offrira d'autres possibilités : à l'instar de l'opération réalisée pour le filtrage de la prochaine enquête Handicaps-Incapacités-Dépendance, on pourra alors disposer d'un outil permanent permettant d'obtenir un ciblage plus fin des populations.

4. Sources administratives : les rapprocher des enquêtes et favoriser une utilisation longitudinale

Le rapport Théodore-Faure avait déjà souligné l'importance des fichiers administratifs ainsi que l'intérêt de les mobiliser à des fins statistiques. Leur coordination avec le système d'enquêtes en population générale apparaît également souhaitable. Mais cette coordination ne peut fonctionner que dans un sens. Des propositions ont été faites concernant notamment ce dernier point, avec l'introduction de questions passerelles permettant de jeter des ponts entre les sources administratives et les enquêtes. La mise au point d'une batterie commune de questions pertinentes a également été préconisée de façon à rendre comparables les caractéristiques de populations particulières, entre elles et avec la population générale.

Ces propositions n'ont de fait pas été couronnées de succès ; ainsi, les tentatives d'établissement de questions passerelles, permettant de repérer dans les enquêtes les populations des dispositifs particuliers, se sont heurtées à des difficultés de collecte. L'identification des populations bénéficiaires de minima sociaux dans les enquêtes auprès des ménages conduit généralement à une forte sous-représentation de ceux-ci et donc à un risque de biais important (par exemple, dans l'enquête emploi, on dénombre en France métropolitaine environ 480 000 RMIstes (souhaitant travailler), contre plus de 840 000 bénéficiaires du RMI recensés dans les statistiques de la CNAF et de la MSA fin décembre 1996).

A l'inverse, il est illusoire de tenter d'enrichir les fichiers de gestion en incluant des informations "minimales" nécessaires à la connaissance des processus, mais non nécessaires à la gestion du dispositif, compte tenu de la qualité de l'information que l'on peut en attendre.

Par ailleurs, et compte tenu de la complexité des phénomènes étudiés, la mise au point d'un tel module paraît difficile à concilier avec la nécessité de le limiter à quelques questions simples. L'enrichissement de ces fichiers administratifs ne peut donc se concevoir que de manière externe, par des appariements avec d'autres sources.

Outre la limitation des informations collectées, les sources administratives ne sont pas toujours organisées de façon optimale d'un point de vue statistique. Ainsi le groupe de travail a, à maintes reprises, souligné le manque d'informations longitudinales permettant d'apprécier les durées de séjour dans les dispositifs, et les transitions entre les différents dispositifs, l'origine et la destinée des bénéficiaires. Que ce soit en raison de la concurrence avec les objectifs de gestion stricto sensu ou en raison des limitations imposées par la CNIL, les données ne sont pas toujours disponibles sous forme historique, même au sein de dispositifs particuliers. On sait, à une date donnée, définir les caractéristiques de l'ensemble des bénéficiaires ; on ne sait pas toujours définir les caractéristiques des nouveaux entrants dans le dispositif, on sait encore moins caractériser les sortants et identifier les raisons réelles de la sortie. Ainsi, le SESI a récemment tenté de mettre en place un tableau de bord portant sur les bénéficiaires de minima sociaux (stocks, flux d'entrée et de sortie). La constitution d'une telle base de données permettrait de suivre l'évolution des caractéristiques des bénéficiaires en appréhendant de façon fine les déformations liées aux flux d'entrée et de sortie. A ce stade, les études en flux s'avèrent impossibles pour un certain nombre de dispositifs pour lesquels l'information sur l'ancienneté dans le dispositif est inconnue dans les fichiers centralisés.

Proposition 8 : constituer des fichiers historiques.

Il paraît donc utile de réfléchir à la **constitution de fichiers historiques à finalité proprement statistique** lorsque ceux-ci n'existent pas ou de les adapter lorsqu'ils ne répondent pas aux critères suivants :

- stockage des variables d'intérêt de la base de gestion **à des dates régulières, suffisamment rapprochées**, pour saisir les changements d'état ;
- **stabilité dans le temps de l'identifiant**, la solution idéale consistant à s'affranchir des identifiants de gestion, pour permettre d'établir des liens pour un même individu relevant du dispositif à deux dates différentes (réitération) ou à deux lieux différents en cas de mobilité géographique (actuellement, la continuité de l'observation n'est pas assurée en cas de transfert d'une CAF - ou d'une ASSEDIC - à l'autre) ;
- **identification de l'unité statistique** : ainsi, par exemple dans le cas du RMI attribué indifféremment à l'un ou à l'autre des deux conjoints dans le cas d'un couple, il sera nécessaire d'inclure l'individu dans le fichier historique, qu'il soit lui-même allocataire ou que ce soit son conjoint (avec des pondérations ad hoc) ;
- **disponibilité du fichier historique "en temps réel"** : la constitution de ce fichier doit faire partie intégrante du système de gestion et ne doit pas être conçue de façon décalée.

Ce fichier historique pourrait être établi sur la base d'un échantillon (au 1/50 ou au 1/100 pour fixer les idées).

Dans de nombreux cas, de tels fichiers historiques existent, mais sans satisfaire à l'ensemble des critères énoncés.

Mise en oeuvre : la constitution, la gestion et l'exploitation de tels fichiers doivent être confiées aux administrations compétentes : CNAF, ANPE, UNEDIC, etc. Il serait cependant d'un grand intérêt qu'une mission conjointe d'investigation et de proposition puisse être confiée à un expert à l'initiative conjointe de l'INSEE, de la DARES et du SESI.

Proposition 9 : constituer un panel inter-dispositifs.

Au-delà de la constitution de fichiers historiques (pour les principaux dispositifs), 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. A condition que les règles d'échantillonnage et que l'identifiant soient identiques, il est envisageable d'apparier les fichiers historiques des différents organismes. On pourrait alors dépasser une connaissance intra-dispositif et tenter d'évaluer les transitions entre les dispositifs, que ces transitions soient instantanées ou différées. Toutefois resteraient inconnues la partie des trajectoires individuelles se déroulant hors des dispositifs (emplois non aidés, formation,...), les caractéristiques familiales ainsi que nombre de variables explicatives absentes des dispositifs de gestion.

Le panel inter-dispositifs permettrait ainsi 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 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. La toute première d'entre elles consisterait à expertiser les opérations administratives de contrôle et d'enrichissement existant actuellement, entre d'une part CNAF et UNEDIC, et d'autre part CNAF et ANPE pour les allocataires du RMI. Il s'agirait d'examiner quels aménagements aux procédures actuellement en oeuvre les rendraient utilisables à des fins statistiques, et de progresser à cette occasion sur le problème des identifiants. Outre les aspects purement statistiques, une expertise logistique des moyens et de l'organisation à mettre en oeuvre doit être réalisée, de même que la faisabilité de l'opération, compte tenu d'éventuelles contraintes de la CNIL doit être examinée.

Mise en oeuvre : la mise en place d'un tel échantillon inter-dispositifs nécessite une coordination de plusieurs administrations. Le SESI devrait en être le pilote.

Ce panel inter-dispositifs pourrait à terme faire l'objet de prolongements en matière de santé, lors de la mise en place d'un échantillon inter-régimes d'assurés sociaux : cet échantillon donnera des informations sur les consommations de soins de l'ensemble de cette population ; l'identification des personnes en situation de précarité par le biais d'un enrichissement par le panel inter-dispositifs permettra d'analyser la consommation de soins des populations les plus défavorisées, ainsi que les modalités de recours au système de soins. Cette analyse pourra notamment prendre en compte le niveau de protection sociale, mais aussi les interactions avec le marché du travail (durée de chômage...). En l'absence de normes absolues et compte tenu de la méconnaissance des besoins réels, cette analyse ne pourra être menée qu'en comparaison avec d'autres groupes de population.

5. Développer les outils pour une connaissance locale des phénomènes : un effort à poursuivre et à généraliser

Le rapport Théodore-Faure a largement insisté sur la nécessité de développer une approche locale des phénomènes de pauvreté. C'est sans doute l'une des recommandations du rapport qui a été la plus suivie d'effets même si les avancées ont été assez inégales d'une région à l'autre.

L'INSEE s'est engagé depuis quelques années, à la demande d'acteurs locaux et nationaux de la politique de la ville, et en partenariat avec d'autres producteurs régionaux d'information statistique, dans la définition de tableaux de bord socio-démographiques de quartiers. Cette démarche a été initiée dans la région Centre où un pôle de compétence spécialisé a été créé au sein de la DR, il produit annuellement des tableaux de bord destinés aux acteurs impliqués dans les contrats de ville de la région (Préfecture, DRE, Rectorat, Région, Villes, CAF, Offices d'HLM, ANPE...). Ces documents dont le contenu a été discuté avec les partenaires du projet rassemblent des indicateurs issus d'exploitations au niveau des quartiers et des villes de fichiers tels que ceux des CAF, de l'ANPE, des DRE, de l'Éducation,... Ils couvrent les thèmes du peuplement, de la situation du logement social, de l'éducation, du chômage, de la pauvreté. Dans l'avenir, un enrichissement du contenu est recherché par l'introduction d'informations sur la santé, l'activité économique, et l'insécurité. Un guide méthodologique faisant état de l'expérience accumulée a été édité (INSEE Guides n°4), et dans plusieurs régions des projets du même type, s'appuyant sur des méthodes d'exploitation harmonisées, sont en cours de développement.

Les analyses spatiales de la distribution des revenus et des minima sociaux, à partir des données des CAF constituant une pièce importante de ces dispositifs d'observation, la CNAF et l'INSEE ont proposé une méthode harmonisée de dénombrement des allocataires en situation de bas revenus dont ils recommanderont conjointement l'adoption pour les travaux menés à partir de cette source.

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 avec des indicateurs sociaux dont la liste restreinte serait à définir en concertation avec eux ; les organismes concernés pourraient demander une contrepartie à cette fourniture d'information. Parmi les indicateurs, il faut inclure le nombre des bénéficiaires des principaux minima sociaux : RMI, AAH, API, ASS et Minimum Vieillesse.

Le SESI a entrepris la constitution de deux bases de données localisées dans cet esprit (la BDSL, base de données sociales localisées, et la BDRSP, base de données régionales en santé publique). D'autres organismes cherchent également à constituer des bases de données. En ce qui concerne le champ de la pauvreté, de la précarité et de l'exclusion, une coordination de ces tentatives s'impose pour éviter des efforts dispersés.

- poursuivre les réflexions sur la délimitation des périmètres de quartiers, ainsi que les travaux de réflexion et de recueil au niveau infra-communal des indicateurs liés à la population ou aux ménages ; on peut penser aux indicateurs qui existent déjà 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.
- développer une méthodologie de façon à pouvoir analyser l'évolution sociale de communes ou de quartiers à partir d'une batterie d'indicateurs ; une région pourrait être pilote dans ce domaine.

Dans la mesure où l'espace joue un rôle évident dans la reproduction de la pauvreté, il paraît essentiel de prolonger les études statistiques et les analyses sur la ségrégation spatiale, ses causes et ses effets (notamment effet de la stigmatisation de quartiers sensibles).

Mise en oeuvre : Le SESI et l'INSEE doivent jouer un rôle important pour faire progresser le système statistique public dans le sens proposé ci-dessus, et pour aboutir à des données largement accessibles à tous les acteurs locaux. On peut souligner l'importance des partenariats dans les études locales. On peut donc recommander que dans les divers travaux locaux, soient associés des organismes tels que les CAF, des services de l'État tels que les DRASS ou les DDASS, des collectivités territoriales telles que les Départements, des associations de lutte contre la pauvreté. Les observatoires ou missions sur l'exclusion peuvent d'ailleurs être le ferment d'un tel partenariat. Des programmes d'étude pourraient être prévus sous forme d'avenants à une convention-cadre liant les partenaires.

ANNEXES

Annexe I : Mandat du groupe de travail	23
Annexe II : Liste des membres du groupe de travail.....	25
Annexe III : Personnalités auditionnées.....	27
Annexe IV : Analyse du rapport Système statistique sur la pauvreté-précarité (rapport Théodore-Faure).....	29
Annexe V : Analyse thématique.....	33
Annexe VI : Rappel des recommandations du groupe de travail du CNIS sur les sans-abri	73

FORMATION "SANTÉ, PROTECTION SOCIALE"

MANDAT DU

GROUPE DE TRAVAIL "PAUVRETÉ-PRÉCARITÉ-EXCLUSION"

Jamais, au cours du demi-siècle passé, la pauvreté et la précarité n'ont atteint de tels niveaux. "Les filets" sociaux tissés à la sortie de la seconde guerre mondiale ne suffisent plus pour éviter que la menace de l'éclatement de son tissu social ne devienne une réalité pour la société française.

Conscients de l'urgence des remèdes à trouver, tous ceux qui ont en charge ce problème dans le pays - hommes politiques, syndicalistes, responsables administratifs, travailleurs sociaux, associations engagées dans l'action au service des défavorisés, ... - cherchent avec détermination les voies nouvelles d'une lutte efficace contre la montée de ces fléaux. Plus que partout ailleurs, les solutions recherchées exigent une connaissance approfondie et détaillée du problème qu'on tente de résoudre. Dans l'enjeu de connaissance, prend place à l'évidence le besoin d'informations de nature qualitative, au plus proche des préoccupations ressenties ou exprimées par les populations ainsi affectées. Mais il est en même temps indispensable de développer une information quantitative plus complète et plus fine, afin qu'elle permette de mieux rendre compte de la réalité des situations rencontrées, selon leurs multiples facettes, des processus et trajectoires qui conduisent à la pauvreté ou au risque d'exclusion, comme aussi de l'impact effectif des politiques conduites en direction de ces populations.

Il y a quelques années, un rapport de notre formation avait déjà essayé de faire un état des lieux et a proposé un certain nombre de pistes pour approfondir nos connaissances sur ce phénomène.

La mise en place en 1988 du RMI et la place exceptionnelle qu'il a prise dans le dispositif de lutte contre l'exclusion ont incontestablement modifié les données du problème.

Il nous paraît donc important de procéder de nouveau :

- à un inventaire critique de l'existant ;
- à l'identification des carences les plus flagrantes des dispositifs actuels ;
- à proposer des améliorations du système statistique afin de disposer d'une information périodique plus pertinente et plus riche.

CALENDRIER

Lors de sa réunion constitutive, le groupe :

- précisera ses objectifs ;
- validera un questionnaire destiné à dresser l'état des lieux.

La première partie des travaux du groupe, relative à l'inventaire, devra être terminée pour le mois de mars 1996 ; elle donnera lieu à un rapport intermédiaire faisant le constat des forces et des faiblesses du système statistique actuel pour le mois de juin 1996. Le rapport final comportant des propositions sera remis à mi-octobre 1996 afin d'être présenté à la formation.

Jean de KERVASDOUÉ

COMPOSITION DU GROUPE

Président :	Guy NEYRET	Inspecteur général de l'INSEE Ancien Rapporteur général du CERC.
Rapporteurs :	Nicole ROTH	Chef du bureau "Protection sociale de la famille et des personnes âgées" au SESI.
	Alberto LOPEZ	MRIE - Rhône-Alpes

ANNEXE II

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL "PAUVRETE-PRECARITE-EXCLUSION"

Président :

Guy DESPLANQUES, Directeur régional de l'INSEE Rhône-Alpes, en remplacement, depuis avril 1997, de Guy NEYRET, Inspecteur général de l'INSEE.

Rapporteurs :

Alberto LOPEZ, Mission Rhône Alpes d'information sur l'exclusion puis INSEE, Direction Régionale Rhône-Alpes

Nicole ROTH, SESI - Ministère du Travail et des Affaires Sociales

Membres :

Christine ABROSSIMOV, DARES - Ministère du Travail

Cédric AFSA ESSAFI, CNAF

Jacqueline ARTIGUEBIEILLE, CES

Jacques BALLIF, Secours Catholique

Michel BARGE, SESI - Ministère des Affaires Sociales

Malika BEN TAIEB, DPM - Ministère des Affaires Sociales

Corinne BENVENISTE, INSEE

Marie-Josée BERNARDOT, DAS - Ministère des Affaires Sociales

Jean-François CANTO, Secours Catholique

Marie-Louise CAREMIL, DAS - Ministère des Affaires Sociales

Christine CHAMBAZ, INSEE

Alain CHARRAUD, SESI - Ministère des Affaires Sociales

Philippe CHOFFEL, INSEE

Julien DAMON, SNCF

Anne DE GOUY, Habitat Éducatif

Jean DE KERVASDOUE, SANESCO

Henri DE LASSUS, FNMF

Isabelle DELPERIE, UNIOPSS

Alain DELUC, CFDT

Bernard DESCARGUES, DAS - Ministère des Affaires Sociales

Bernard DEXET, CGT

Léon DUJARDIN, Secours Populaire

Daniel FAYARD, ATD - Quart monde

Alain FERRAGU, CNAMTS

Alain GAILLIARD, CNAMTS

Pierre GOTTELY, SESI - Ministère des Affaires Sociales

Christian GROS-JEAN, DAS - Ministère des Affaires Sociales

Michel LEGROS, CREDOC

Bernard LOYE, FNARS

Véronique MALLET, DGS - Ministère des Affaires Sociales

Maryse MARPSAT, INED

Gérard MARTIN, Université Grenoble

Pedro MECA, Compagnons de la Nuit

M. NOGUES, Université Nantes

Claudine PADIEU, DAS - Ministère des Affaires Sociales

Serge PAUGAM, CREST - ENSAE

Olivier QUEROUIL, DIRMI - Ministère des Affaires Sociales

Annie RATOUIS, CGP

Pierre-Yves REBERIOUX, DIRMI - Ministère des Affaires Sociales

Michèle TOURNE, CNAVTS

Michel VILLAC, SESI - Ministère des Affaires Sociales

Yolanda YAKUBOVICH, CNAF

Jean-Paul ZOYEM, SESI - Ministère des Affaires Sociales

ANNEXE III

PERSONNALITES AUDITIONNEES (EN SUS DES INTERVENTIONS DES MEMBRES DU GROUPE)

Éducation :

M. J-P. BARAILLE	DEP - Ministère de l'Éducation
Mme DURU - BELLAT	IREDU - Dijon
M. F. HERAN	INSEE
Mme A. KIEFFER	LASMAS - IRESCO

Emploi :

Mme I. ALDEGHI	CREDOC
M. J-C. BARBIER	CEE
Mme BAYADE	DPM - Ministère des Affaires Sociales
M. J-L. DAYAN	INSEE
M. C. GISSOT	INSEE
M. J-L. OUTIN	MIRE - Ministère des Affaires Sociales
Mme C. SAGLIETTI	DARES - Ministère du Travail
M. B. SIMONIN	CEE
Mme D. TRECA	ANPE

Santé :

M. G. BADEYAN	SESI- Ministère des Affaires Sociales
M. COLARD	Médecins du Monde
Mme A. GRANIER	Conseil Général du Rhône
M. H. ISNARD	DGS - Ministère des Affaires Sociales
Mme D. JUFFLIN	CNAMTS
Mme T. LECOMTE	CREDES
M. P. MORMICHE	INSEE
M. B. PERNET	DAS - Ministère des Affaires Sociales

Logement :

M. RAILLARD	Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées
-------------	---

Insertion des jeunes :

M. BOMPARD	Délégation à l'insertion des jeunes
Mme C. NICOLE-DRANCOURT	CEE
Mme M. MERON	INSEE
M. OSBERT	DARES - Ministère du Travail

ANNEXE IV

ANALYSE DU RAPPORT "SYSTEME STATISTIQUE SUR LA PAUVRETE-PRECARITE" DU CNIS, JANVIER 1989 (RAPPORT "THEODORE - FAURE")

Ce rapport, réalisé à la veille du RMI, avait pour but de faire le point sur les statistiques existantes ou potentielles (compte tenu des contenus non exploités de fichiers) :

- enquêtes nationales permanentes,
- exploitation de fichiers administratifs couvrant le territoire,
- à titre d'exemples, enquêtes ou exploitations locales ou ponctuelles de fichiers.

LES HUIT ORIENTATIONS METHODOLOGIQUES PEUVENT SE RESUMER EN TROIS POINTS :

- couverture plus exhaustive et plus pertinente du champ en améliorant les concepts et l'articulation entre sources diverses,
- prise en compte du facteur temps : l'itinéraire compte autant que la photographie,
- développer l'accès aux données localisées (commune-quartier).

La conclusion est d'établir un constat périodique de la situation de la pauvreté.

Depuis lors, un certain nombre de progrès ont été réalisés, mais ces orientations restent totalement actuelles.

LES RECOMMANDATIONS D'AMELIORATION DES SOURCES :

- l'amélioration de la base générale de sondage qu'est le recensement de la population,
- la meilleure cohérence des contenus, autour de l'enquête pivot sur les conditions de vie,
- les améliorations des principales enquêtes ou exploitations nationales.

1 - LE RECENSEMENT DE LA POPULATION, BASE DE SONDAGE GÉNÉRALE :

a) Améliorer la couverture des logements précaires et atypiques :

- recoupements avec la taxe d'habitation, formation des enquêteurs, enquêteurs spécialisés pour les zones sensibles,
- tests de contrôle a posteriori sur un échantillon représentatif d'aires, ainsi que par quelques monographies sur zones sensibles, avec l'aide des travailleurs sociaux.

b) Améliorer la qualité du remplissage des bordereaux par les personnes en difficulté, ici aussi grâce à la formation des enquêteurs, voire à la collaboration de travailleurs sociaux.

c) Expliciter le concept de sans domicile, d'où la création du groupe "sans abri".

2 - L'ENQUÊTE CONDITIONS DE VIE, ENQUÊTE PIVOT

Cette enquête établit les bases méthodologiques fondatrices de notre démarche actuelle :

- *continuité des situations, illustrée par des degrés arbitrairement choisis de pauvreté,*
- *multidimensionnalité,*
- *processus plus qu'état statique.*

La proposition du Groupe consiste à utiliser les concepts et les nomenclatures de cette enquête le plus systématiquement possible :

- a) **Définir un socle de quelques questions condensées**, ciblées sur l'étude des populations pauvres. Le vulgariser largement.
- b) **Questions passerelles** permettant de repérer dans cette enquête les bénéficiaires de prestations observés directement par ailleurs.
- c) **Encourager les extensions locales** avec l'appui des travailleurs sociaux.
- d) Soigner particulièrement le volet "**ménages collectifs**" de l'enquête nationale.

3 - L'AMÉLIORATION DES AUTRES SOURCES D'INFORMATION

a) Disponibilité à un niveau géographique fin d'un minimum d'informations

Le but à atteindre est de disposer de tableaux de bord locaux de la pauvreté-précarité.

ANPE-ASSEDIC

Outre les informations de base de chaque ALE, ANPE et ASSEDIC disposent d'un fichier commun interrégional (11 centres) GIDE dont les 2 institutions extraient chacune leur fichier statistique central, à mise à jour bimensuelle pour l'ANPE, mensuelle pour l'UNEDIC. Le code résidence existe dans le fichier GIDE.

La proposition consiste à mettre à disposition locale un certain nombre de données.

CAF

Chaque CAF dispose d'un « fichier standard » exhaustif et la CNAF d'un fichier statistique national de 120 000 familles.

L'exploitation au niveau communal ou infra-communal d'un fichier standard enrichi est demandée. Ceci nécessite une amélioration de la saisie des adresses.

EDUCATION NATIONALE

Sept académies disposent des fichiers des élèves avec leurs adresses, toutes ont des informations socio-démographiques sur les élèves de chaque établissement. Enfin, les enquêtes de sortie du système éducatif menées avec le CEREQ sont exhaustives.

Outre l'extension recommandée des fichiers académiques d'élèves, permettant l'analyse communale et par quartier, est demandée une systématisation des travaux au niveau de l'aire de recrutement de chaque établissement (travaux qui ont permis de déterminer les ZEP).

JUSTICE

Il semble difficile de descendre en dessous du niveau géographique du tribunal d'instance, mais il serait possible d'obtenir à ce niveau impayés et décisions d'expulsion d'une part, dénombrement de populations particulières d'autre part.

EDF

L'adresse du point de livraison figure dans le fichier. Les coupures pour impayés pourraient être ainsi repérées au niveau géographique fin (îlot INSEE) et utilisées comme base de sondage, pour distinguer les coupures liées à la pauvreté des autres, et les rétablissements de branchement sur crédits « pauvreté-précarité ».

b) Rapprochements de fichiers

- ANPE - ASSEDIC,
- Enquêtes revenus fiscaux - budgets de famille,

- Zonage des bilans diagnostics des PLH d'une part, des ZEP d'autre part pour l'amélioration du RP.

c) Extensions

CAF

- Passer des bénéficiaires de prestations familiales à l'ensemble des prestataires (allocation logement, AAH, RMI...),
- Mettre en place un outil d'observation des bénéficiaires du FNAS,
- Étendre aux autres régimes (MSA en particulier : les CAF couvrent, en 1988, 82 % des allocataires),
- Restent deux problèmes : les allocataires potentiels et la fiabilité des revenus.

SESI

- Étendre le champ de CES de proche en proche,
- Ne pas rater l'observation du RMI,
- Observer l'action sociale des CCAS et des organismes de protection sociale.

ANPE

- Distinguer les catégories de non indemnisés (jamais indemnisés, ou ex indemnisés selon la date de sortie),
- Mesurer la durée de présence dans le système indemnitaire,
- Passer de la demande à l'individu (GIDE 1 bis).

LOGEMENT

- Mettre en place un tableau de bord sur les impayés de loyers HLM,
- Utiliser systématiquement les bilans diagnostics PLH.

d) Enquêtes sur échantillons

EMPLOI

- Données d'environnement sur les chômeurs,
- Enquêtes de suivi de chômeurs ou anciens chômeurs,
- Enquêtes chômeurs de longue durée.

SESI

Encourager le SESI à développer l'analyse à trois étages des bénéficiaires de prestations :

- Statistiques harmonisées et exhaustives de cadrage, qui existent,
- Enquêtes clientèle, à développer,
- Études monographiques auprès de bénéficiaires, à bâtir entièrement.

Inciter à harmoniser les études de clientèles en mettant progressivement en place à l'échelon central du SESI une coordination légère du type de la collaboration amorcée avec les organismes caritatifs ¹.

AUTRES

- Études d'élèves et étudiants sur la situation scolaire et le milieu de vie,
- Études de sous-populations particulières connues du ministère de la Justice,
- Études socio-démographiques de jeunes gens recensés pour le service national,
- Études des causes et contexte des coupures EDF.

¹ Abandonnée faute de personnel pour la suivre au SESI.

Observations d'ensemble

A l'analyse de ce rapport, on est frappé par l'actualité de certains constats et de certaines recommandations datant de 1988.

Ainsi, certaines questions méthodologiques traitées en 1994 dans le groupe de travail du CNIS sur les sans-abri et l'exclusion du logement étaient déjà posées en 1988. De même, le rapprochement entre les données ANPE et ASSEDIC est encore d'actualité.

Sur certains domaines, il y a eu des avancées. Des indicateurs sociaux locaux (au niveau de communes ou de quartiers) se sont développés dans plusieurs régions ou départements même s'il n'existe pas de "tronc commun" minimum couvrant toutes les communes sur des données simples comme le nombre de bénéficiaires de minima sociaux (RMI, API, AAH, Minimum Vieillesse, Allocation de Solidarité Spécifique pour les Chômeurs...).

Sur d'autres points, on a l'impression que le système statistique a reculé : abandon du panel lorrain, abandon de la partie biographique de l'enquête dite "situations défavorisées", alors que le CNIS recommandait de développer les approches longitudinales. Cette approche longitudinale a toutefois été adoptée au cours de l'évaluation du RMI par la constitution de panels de bénéficiaires. On signale aussi la mise en place d'un panel européen.

Si l'on devait dresser un "bilan de réalisation" du rapport "Théodore-Faure", quelques remarques s'imposent :

a) Compte tenu des nombreuses recommandations et l'aspect un peu "catalogue" du rapport, il est difficile de dire si les objectifs prioritaires ont été atteints. Le travail actuel doit donc veiller à développer une réflexion plus stratégique, ne se contentant pas de juxtaposer des souhaits.

b) La production de nouveaux chiffres n'est pas synonyme de "réussite" : encore faut-il examiner comment les acteurs s'en sont servi et en quoi ces nouvelles données ont fait progresser une connaissance.

ANNEXE V

ANALYSE THEMATIQUE

SOMMAIRE

CHAPITRE I - CONDITIONS D'ACCES A UN MINIMUM DE RESSOURCES	p 35
I - PROBLEMATIQUES ESSENTIELLES	
II - SOURCES D'INFORMATION EXISTANTES	
III - PROPOSITIONS POUR LE SYSTEME STATISTIQUE	
CHAPITRE II - CONDITIONS D'ACCES AU LOGEMENT	p 41
I - PROBLEMATIQUES	
II - SOURCES D'INFORMATION STATISTIQUE	
III - PROPOSITIONS POUR LE SYSTEME STATISTIQUE	
CHAPITRE III - CONDITIONS D'ACCES AUX SYSTEMES DE SOINS DE SANTE	p 45
I - PROBLEMATIQUE	
II - BESOINS D'INFORMATION	
III - SOURCES D'INFORMATION EXISTANTES	
CHAPITRE IV - CONDITIONS D'ACCES A L'EDUCATION ET AU SAVOIR	p 53
I - PROBLEMATIQUES ESSENTIELLES	
II - SOURCES STATISTIQUES, RESSOURCES ET FAILLES	
III - PROPOSITIONS POUR LE SYSTEME STATISTIQUE	
CHAPITRE V - CONDITIONS D'ACCES A L'EMPLOI	p 59
I - CONTEXTE	
II - PROBLEMATIQUES ESSENTIELLES ET ENJEUX DE CONNAISSANCE	
III - SOURCES STATISTIQUES	
IV - PROPOSITIONS POUR LE SYSTEME STATISTIQUE	
CHAPITRE VI - ACCES DES JEUNES A LA QUALIFICATION ET A L'EMPLOI	p 67
I - CONTEXTE	
II - SOURCES D'INFORMATION STATISTIQUE	
III - PROPOSITIONS POUR LE SYSTEME STATISTIQUE	

CHAPITRE I - CONDITIONS D'ACCES A UN MINIMUM DE RESSOURCES

I - PROBLEMATIQUES ESSENTIELLES

La question sur l'accès à un revenu minimum permettant une "sécurité d'existence" peut être appréhendée sous deux angles :

- celui de l'accès à un certain nombre de minima sociaux ou de l'impact d'un ensemble de prestations sociales,
- celui de l'accès à un revenu monétaire dépassant un certain seuil.

1. La pauvreté financière vue à partir des dispositifs de garantie de ressources

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le système de protection sociale français a évolué parallèlement à l'évolution de la situation économique et sociale. Les réponses apportées à une insuffisance de revenus ont été de nature plutôt catégorielles : elles se sont progressivement construites autour de groupes cibles, ceux-ci évoluant dans le temps. Au risque de paraître schématique, on peut ainsi décrire l'émergence d'une notion de revenu minimum : avec la création en 1956 du minimum vieillesse pour les personnes de 65 ans ou plus ; puis en 1975, de l'allocation pour adultes handicapés ; puis en 1984, avec l'émergence et le développement de la monoparentalité, la création de l'API ; enfin, derniers "filets de sécurité", l'ASS et le RMI, la première s'adressant aux chômeurs en fin de droits, le second jouant le rôle de secours ultime, destiné à boucher les trous de l'ensemble du système, tout en affichant corrélativement à l'aspect revenu, un volet insertion. Progressivement s'est ainsi constituée une notion de droit implicite à un minimum de ressources, permettant de combler les handicaps réels, sociaux ou économiques.

Différentes catégories ou "clientèles" de personnes en situation de pauvreté sont ainsi repérables, selon qu'elles émergent à l'un ou l'autre de ces dispositifs (on pourrait citer aussi l'allocation d'insertion, le minimum invalidité... ou certaines prestations sous conditions de ressources).

Même si l'on peut regretter la stigmatisation résultant de l'assimilation pauvreté et bénéficiaires de minima sociaux (notamment du RMI), on a, par les dispositifs, une source d'information, sous-produit de la gestion du dispositif par les organismes concernés.

Ces sources d'information ne permettent cependant de mener que des études de "clientèles", aussi larges soient-elles.

On peut à partir de ces sources administratives mesurer l'importance des phénomènes de pauvreté, à partir de leur caractérisation dans les dispositifs concernés et en apprécier les évolutions.

On peut également étudier le profil des bénéficiaires et ses déformations dans le temps ; étudier les itinéraires, en relation avec les actions menées au sein du dispositif et les caractéristiques propres des bénéficiaires. Se posent également des questions d'évaluation du dispositif ; évaluation d'abord interne : selon les différents types de bénéficiaires, quelles actions permettant une amélioration de leur situation ? Évaluation plus globale également : quelle est la pertinence d'un dispositif par rapport aux autres, quels en sont les effets externes, quelle est la cohérence globale du système ? Ainsi dans le registre des effets pervers, on peut citer la question de l'analyse des effets désincitatifs de certaines prestations sociales, notamment en raison des avantages annexes qu'elles offrent au-delà de la garantie de seuil de revenu.

Toutefois, la qualité des observations ainsi recueillies dépend d'un certain nombre de conditions, qui peuvent servir de grille d'évaluation pour leur utilisation statistique. Ces conditions sont notamment :

- un bon contrôle de la qualité des données, y compris de celles qui ne servent pas directement à la gestion propre du dispositif ;
- une exhaustivité ou un échantillonnage contrôlé des données, afin d'éviter certains biais de sélection, particulièrement sensibles pour les populations concernées ;
- une vision historique de la situation des personnes avant l'entrée dans le dispositif, au sein du dispositif et à la sortie ;

- par ailleurs, la richesse des études dépend directement du nombre de facteurs explicatifs présents dans la base de données, ce qui renvoie au premier point et à la nécessité de les contrôler.

Problèmes en suspens :

Même lorsque les systèmes d'information relevant de la gestion des dispositifs répondent aux critères cités ci-dessus, certaines questions restent en suspens, notamment :

1) La question du non-recours : il existe un volant (inconnu) de personnes qui auraient droit à un dispositif mais qui ne le demandent pas (ou tardivement). L'importance de ces situations de non-recours ou de recours tardif (ou d'abandon en cours de démarche) peut être variable dans le temps, fonction de la banalisation du dispositif dans l'opinion publique ou d'autres facteurs extérieurs.

2) La situation des personnes aux "franges" des dispositifs, qui se situent juste au-dessus des seuils requis. Rejoignant la question des effets désincitatifs, il s'agit ici d'apprécier si la situation de ces personnes n'est pas, "in fine", plus mauvaise que celle de ceux qui sont dans (ou passent par) le dispositif.

3) La question des itinéraires longs et de la réitération : les personnes peuvent retomber dans le dispositif, ou un autre du même type, dans le champ de la protection sociale ou dans celui des politiques d'emploi. Du point de vue des systèmes d'information, il n'y a pas de communication entre les différents dispositifs, et encore moins entre les domaines de la protection sociale et de l'emploi. On ne sait pas généralement comment se font les transitions, quels sont l'origine et le devenir des bénéficiaires. D'où la nécessité d'étudier l'origine des entrants (jusqu'à leur origine sociale) et d'analyser les sortants, au-delà de leur situation immédiate au moment où ils entrent dans, ou quittent, un dispositif.

Ces questions doivent être au moins appréhendées de manière rétrospective.

Par ailleurs, compte tenu de la variété des dispositifs, les sources administratives conduisent à une image très fragmentée de la population dépendant des minima sociaux. Les modalités de recueil d'information sont très hétérogènes selon les dispositifs et ne permettent pas d'en donner une vision d'ensemble articulée ou agrégée.

2. La pauvreté financière vue à partir de l'échelle des revenus et des seuils de pauvreté

Si l'accès à un dispositif de revenu minimum caractérise ipso facto une population en situation de pauvreté, l'étude de ces seules populations est cependant insuffisante. Elle ne permet pas en particulier d'établir une situation "de référence", moyenne ou médiane de la population dans son ensemble. Le problème déjà soulevé de la situation des personnes aux franges des dispositifs se décline par récurrence de proche en proche à l'ensemble des catégories de la population. Ainsi, les notions de bas revenus ou de seuil de pauvreté renvoient tout naturellement à la notion de revenu et à la connaissance de l'ensemble de la distribution.

Le seuil de pauvreté lui-même se définit le plus souvent en termes relatifs plutôt qu'en termes absolus : ainsi, une approche consistant à définir le seuil de pauvreté à partir du niveau de ressources permettant de satisfaire les besoins essentiels n'a jamais vraiment été utilisée en France. On lui préfère en général des mesures relatives fondées sur la dispersion des revenus à l'intérieur d'une population (le premier décile ou le pourcentage de ménages vivant en dessous d'un seuil égal à la demi-médiane ou la demi-moyenne des revenus). Par ailleurs, pour tenir compte de l'effet de la taille du ménage, on passe par la notion d'unités de consommation, traduisant l'idée que dans l'économie d'un ménage existent certaines économies d'échelle ; l'échelle la plus communément utilisée est l'échelle d'Oxford attribuant un poids de 1 au premier adulte du ménage, 0,7 aux suivants et 0,5 aux enfants (de moins de 14 ans). Le choix d'une échelle ou d'une autre, de nature conventionnelle, peut avoir certaines conséquences sur le classement de certaines catégories de populations. Des réflexions méthodologiques sont en cours sur la définition de ces échelles d'équivalence.

La mise en oeuvre de cette définition pose des problèmes particuliers pour les ménages pauvres ou précaires : la notion de ressources n'a de sens qu'au niveau du ménage, au sens où on le définit

comme étant l'ensemble des personnes partageant un même budget et constituant en ce sens une unité économique. Dans la plupart des enquêtes, le ménage est appréhendé comme étant constitué de l'ensemble des personnes cohabitant sous un même toit, **cette définition différant de celle qui est retenue pour l'attribution des différents minima sociaux**. Dans certaines situations de précarité, l'hébergement étant plus souvent de rigueur, la notion de ménage gagnerait à être précisée. Au vu de la sous-estimation systématique du dénombrement de certains bénéficiaires de minima sociaux dans les enquêtes, on peut également se poser une question plus basique tenant au repérage même de certaines personnes comme "faisant habituellement partie du ménage". Dans les cas les plus extrêmes, les personnes en situation de précarité ne résident plus en logements ordinaires, ce qui renvoie au problème du champ des enquêtes traditionnelles auprès des ménages.

En complément des niveaux de revenus, mais toujours en se limitant à une optique de pauvreté monétaire, d'autres dimensions sont intéressantes pour apprécier la qualité des revenus :

- composition des revenus (primaires, transferts)
- stabilité/incertitude sur la perception des revenus
- anticipations sur les revenus futurs.

Une dimension longitudinale, permettant d'analyser les mobilités de part et d'autre d'une ligne de pauvreté, et les raisons de cette mobilité (économiques, familiales...), doit également être présente afin d'évaluer les processus à l'oeuvre.

II - SOURCES D'INFORMATION EXISTANTES

Les enquêtes auprès des ménages

1. Description

Un grand nombre d'enquêtes auprès des ménages réalisées par l'INSEE comportent un volet revenus, plus ou moins détaillé selon les enquêtes. En fonction du degré de détail de l'interrogation sur les revenus, on peut ainsi constituer trois groupes d'enquêtes :

- les enquêtes où l'information sur les revenus est détaillée :
 - . Budget de Famille (BDF)
 - . Revenus Fiscaux (RF)
 - . Europanel
- les enquêtes intermédiaires :
 - . Conditions de Vie- Situations Défavorisées (SD)
 - . Logement
- les autres enquêtes, où le questionnaire sur les revenus est très agrégé :
 - . Permanente Conditions de Vie (PCV)

2. Difficultés d'utilisation

Ces enquêtes souffrent toutes, pour l'étude de la pauvreté, d'une même limite : le champ de la population couvert, limité aux ménages ordinaires (hors personnes vivant en institution et sans domicile fixe).

Cette limitation de champ est évidemment cruciale pour le domaine de la pauvreté-précarité. Indépendamment de cette limitation, les enquêtes auprès des ménages conduisent généralement à des sous-estimations importantes du nombre de personnes comptabilisées dans les dispositifs de minima sociaux : ainsi le nombre de bénéficiaires du RMI estimé à partir de l'enquête Europanel est sous-estimé de moitié, l'ampleur de cette sous-estimation dépassant largement la part imputable au défaut de champ.

Il conviendrait donc de s'interroger sur l'origine de cette sous-estimation systématique, qui en raison des biais de sélection qu'elle engendre, compromet toute tentative de rapprochement entre sources administratives et enquêtes (repérage des personnes hébergées ayant un lien ténu au sein du ménage, formulation des questions ?).

Par ailleurs, pour comprendre les processus, il est nécessaire de développer des volets biographiques, ceux-ci permettant indirectement de retrouver trace de certains types de situations hors ménages ordinaires dans le passé.

Les fichiers de bénéficiaires de la CNAF

1. Description

Il s'agit de fichiers d'origine administrative issus d'extractions réalisées dans les bases de gestion des caisses d'allocations familiales. Deux fichiers de bénéficiaires sont couramment utilisés :

- le fichier réduit exhaustif standard (FRES) : il est réduit car il ne comprend qu'un nombre limité des données existant dans les bases des CAF ; il est exhaustif (ensemble des allocataires) ; il est standard, au sens qu'il contient des informations qui ont été harmonisées à partir des systèmes d'information des CAF. Ce fichier est extrait deux fois dans l'année (juin et décembre). Ses principales informations sont les caractéristiques socio-démographiques du ménage, les ressources annuelles si elles sont déclarées, les droits ouverts aux différentes prestations versées par la caisse ainsi que quelques montants globaux de prestations touchées par le ménage.
- l'échantillon national des allocataires : il est constitué annuellement par sondage au 1/52 sur l'ensemble des ménages qui ont touché, à un moment ou un autre de l'année, au moins une prestation de la CAF, que ces ménages en soient encore allocataires en fin d'année ou non. Il permet ainsi l'étude des entrées et sorties du bénéfice de telle ou telle prestation. Il comporte une partie rétrospective : on peut grosso modo reconstituer le "parcours" de l'allocataire, dans le système des prestations CNAF, au cours des 18 derniers mois. Les informations qu'il contient sont plus détaillées que celles du fichier exhaustif, ce qui permet de réaliser des simulations de mesures. On dispose par exemple de tous les éléments pour recalculer les aides au logement. On connaît aussi dans le détail les ressources déclarées par les ménages, et ce sur les deux années précédentes.

2. Difficultés d'utilisation

Le principal handicap de l'un et l'autre fichier est leur champ : n'y figurent que les allocataires des CAF. En sont donc exclus ceux relevant du régime agricole et des régimes spéciaux, et plus généralement, la majorité des familles n'ayant qu'un enfant.

Provenant des fichiers de gestion des CAF, le champ des variables retrace mal les autres domaines, en particulier l'emploi ou les aides à l'emploi dont bénéficie éventuellement le ménage, ou les conditions de logement.

Enfin se pose la question du suivi individuel en cas de mobilité résidentielle.

Le suivi des bénéficiaires du RMI

Pour certains dispositifs, notamment le RMI, un dispositif plus global de suivi du parcours des bénéficiaires a été mis en place : il a pour vocation de compléter les informations fournies par la CNAF (en tant qu'organisme gestionnaire de la prestation) du volet insertion et de l'adéquation entre les besoins et les actions menées.

Ce dispositif géré par le SESI repose sur un échantillon (personnes nées au mois d'octobre ou de mois de naissance inconnu dans un échantillon de 25 à 30 départements). Il suit les personnes au cours de leur parcours de Rmiste au travers de 3 types de questionnaires (demande, contrats, radiation).

Ayant démarré en 1995 de façon pilote, il devrait à terme permettre une analyse longitudinale du parcours des bénéficiaires, tant qu'ils sont dans le dispositif, en ayant une vision complète à la fois

de l'aspect prestation et de l'aspect insertion. La question du devenir après la sortie du dispositif, après un an ou plus, reste en suspens.

Autres sources (parmi les plus récentes)

Enquête sur les entrants au RMI (DIRMI-CREDOC).

III - PROPOSITIONS POUR LE SYSTEME STATISTIQUE

1 - "Réconcilier" les deux types de sources : fichiers de gestion des minima sociaux et enquêtes auprès des ménages.

"Doper" les échantillons de manière à assurer une meilleure représentativité du bas de la distribution.

2 - Décloisonner les informations relatives aux différents dispositifs, qu'ils s'inscrivent dans le champ de la protection sociale ou dans celui des politiques d'emploi : "panel interdispositifs", qui suivrait sur plusieurs années les parcours des bénéficiaires de l'un ou l'autre dispositif.

CHAPITRE II - CONDITIONS D'ACCES AU LOGEMENT

I - PROBLEMATIQUES

"Garantir le droit au logement constitue un devoir de responsabilité pour l'ensemble de la Nation" (Loi Besson).

Plus de 15 ans après avoir enclenché une série de mesures pour le droit au logement au travers de la loi Besson, notre société semble toujours aussi loin du but. Mais qu'en savons-nous au juste ? Quels chiffres sont à même d'éclairer ce sentiment partagé par la plupart des acteurs qui est celui d'une dégradation ? Quels chiffres permettent de mieux connaître des populations qui, plus ou moins provisoirement, ne peuvent exercer leur droit au logement ? Quelles statistiques nous aident à mieux comprendre et suivre les processus qui conditionnent l'accès au logement des personnes les plus défavorisées ?

Un groupe de travail du CNIS a déjà largement travaillé ces questions. Le rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées exposé par M. Alain Raillard à notre groupe de travail, et le débat qui a suivi permettent d'actualiser la problématique générale sur ce thème que nous regroupons en quatre points :

- Situations : sans abri et autres exclus du logement ;
- Trajectoires : les chemins de l'exclusion ou de l'insertion ;
- Processus à l'oeuvre : évolutions de la société, du parc de logements, de la gestion de l'espace ;
- Intervention publique : effet des mesures spécifiques/ effet des mesures générales.

1. Situations

Sans abri et autres exclus du logement

Les formes d'exclusion du logement sont multiples : l'opinion publique a souvent en tête la figure traditionnelle du "Sans Domicile Fixe" largement véhiculée par les médias. Mais d'autres personnes ou familles sont durablement privées de logement autonome, en étant hébergées soit dans des structures collectives (foyers, hôtels...), soit chez des particuliers.

Il n'y a certes pas une définition simple de l'exclusion du logement (en tant que situation) et pour apprécier la qualité de la situation de logement, diverses approches sont possibles (approche normative, subjective ou globale). Pour apprécier l'ampleur de l'exclusion du logement, il faut donc à la fois appréhender différents types de situations et recourir à plusieurs approches.

Actuellement, le système statistique couvre très mal toutes les personnes qui ne résident pas dans un logement ordinaire. Dans le champ des ménages, on peut toutefois noter un prolongement de la cohabitation des jeunes majeurs avec leurs parents.

2. Trajectoires

Chemins de l'exclusion du logement ou de l'insertion

Si certaines populations apparaissent durablement privées d'un logement autonome décent et ne peuvent exercer leur droit au logement dans un avenir proche, l'exclusion du logement ne peut pas être appréhendée uniquement par l'analyse des situations de logement à une date donnée.

La connaissance des trajectoires de ceux qui, à un moment ou à un autre, sont privés de logement autonome décent, revêt un triple intérêt :

- certaines populations vivent une "précarité de logement", au sens où des ruptures interviennent fréquemment dans leur trajectoire résidentielle, empêchant toute insertion durable dans un lieu. Cela peut être une forme d'exclusion du logement, notamment pour les personnes hébergées chez un tiers ;
- la connaissance des flux permet de mieux apprécier l'effet, le poids (et parfois le faible impact) de l'intervention publique ;

- appréhender les origines des "exclus du logement" permet de mieux saisir les racines d'un processus qui n'est pas la simple somme d'accidents individuels.

Analyser les trajectoires, ce n'est pas seulement relever une suite de situations de logement. C'est aussi repérer les obstacles dans l'accès au logement, les filières plus ou moins ségréguées vers le logement social (public ou privé), les ruptures ou les événements graves comme la perte d'un emploi, une procédure d'expulsion et ses suites.

3. Processus à l'oeuvre

Évolutions de la société, du parc de logements et de la gestion de l'espace

De nombreux spécialistes s'accordent pour reconnaître que l'ampleur de l'exclusion du logement évolue sous l'effet conjugué de trois mutations :

- celle de la société confrontée à la crise de l'emploi mais qui connaît aussi une évolution des liens familiaux ou communautaires ;
- celle du parc de logements avec une certaine normalisation et une réduction du parc accessible aux bas revenus ;
- celle de la gestion de l'espace.

Nous aurions pu évidemment citer ici l'intervention publique qui est assez influente mais nous y reviendrons au paragraphe suivant.

Même si la relation entre exclusion de l'emploi et exclusion du logement est complexe, la montée de la précarité économique a modifié radicalement les parcours professionnels et les parcours résidentiels. Pour les jeunes, par exemple, les difficultés d'insertion dans la vie active voire l'exclusion de l'emploi sont une source de difficultés dans l'accès au logement et de ruptures dans les trajectoires résidentielles. La précarisation des parcours familiaux, qui découle en partie de la crise de l'emploi, conduit elle aussi à des ruptures dans le domaine du logement.

De son côté, l'évolution du parc de logements résulte de multiples déterminants. Cette évolution s'inscrit dans un marché avec différents segments. Elle s'inscrit aussi sur un territoire : il y a en fait des marchés locaux du logement. Ces marchés sont certes liés à la conjoncture mais ils sont largement cadrés et influencés par l'intervention publique : lois sur la location, interventions financières sur le logement à travers des aides multiples...

Il n'y a pas dans le parc de logements, un sous-ensemble de logements destinés aux plus démunis qui serait indépendant du reste. Toutefois, on peut analyser l'offre de logements financièrement accessibles aux personnes dont les ressources sont faibles ou irrégulières. Cette offre a eu tendance à se réduire fortement dans les dernières années. En retenant un seuil de 100 F par an et par m² (de surface corrigée), les logements à bas loyers ont diminué de plus de moitié entre 1984 et 1992, aussi bien dans le parc public que dans le parc privé. Ce constat pourrait être affiné.

La question de l'exclusion du logement est donc largement liée à la fois aux mutations sociales et à l'évolution du parc de logements mais elle est indissociable de la question des déséquilibres urbains et des politiques de peuplement dans les agglomérations. Le Haut Comité au Logement des Personnes Défavorisées a identifié parmi les causes d'exclusion du logement, les pratiques de plusieurs communes rejetant certaines populations et/ou refusant l'implantation de logements sociaux ou de foyers sur leur territoire. Les pratiques en matière d'attribution de logements sociaux qui sont souvent très soucieuses des conséquences sur le peuplement d'une commune, d'un quartier voire d'une montée d'escalier font partie intégrante du processus à l'oeuvre.

4. Intervention publique

Effet des mesures spécifiques / effets des mesures générales

Connaître l'intervention publique et ses effets sur l'exclusion du logement n'est pas toujours facile. Pourtant, cette connaissance constitue un enjeu considérable.

Chaque année, un rapport effectué par la Direction de l'Habitat et de la Construction (DHC) du Ministère du Logement est présenté au Conseil National de l'Habitat pour rendre compte notamment de l'application de la loi Besson dans les départements. Le Haut Comité, pour sa part, analyse l'action publique en direction des populations défavorisées en notant :

- une certaine continuité dans l'action de l'État mais avec une approche de plus en plus segmentée de la population et un recentrage sur l'hébergement d'urgence ;

- une forte mobilisation visible à travers une production croissante de logements d'insertion et un développement des Fonds de Solidarité pour le Logement ;
- une action très inégale d'un lieu à l'autre.

Dans les dernières années, les mesures spécifiques "pour le logement des plus démunis" se sont multipliées, mais on peut penser que certaines mesures générales plus restrictives ont eu un impact négatif sur l'exclusion du logement. On peut prendre l'exemple d'une mesure concernant l'APL qui n'est plus versée au premier mois d'occupation d'un logement.

Par ailleurs, l'évolution du montant des aides légales au logement conditionne évidemment les conditions économiques dans lesquelles les populations à bas revenu peuvent occuper un logement social.

Le champ d'observation de l'intervention publique doit donc être assez large pour éclairer à la fois l'effet des politiques spécifiques et celui des politiques plus générales.

II - SOURCES D'INFORMATION STATISTIQUE

1. Description

Les sources d'information statistique sur l'exclusion du logement ont été analysées dans les deux rapports intermédiaires du groupe "sans abri".

On peut distinguer trois types d'information statistique :

- celle provenant des recensements et des enquêtes nationales auprès des ménages (comme l'enquête logement) ;
- les informations provenant d'organismes dont le domaine principal d'intervention concerne le logement : centres d'hébergement, foyers, organismes HLM... ;
- les informations provenant d'organismes dont le domaine principal d'intervention n'est pas le logement : les Caisses d'Allocations Familiales par exemple.

2. Difficultés d'utilisation

Les recensements et l'enquête logement permettent de suivre l'évolution du parc de logements et les statuts d'occupation. L'enquête logement permet de mieux connaître les conditions de logement ainsi que les dépenses pour ce logement mais ne concerne que les ménages, c'est-à-dire les personnes en logement ordinaire. Les situations des sans abri ne sont couvertes par aucune de ces sources statistiques.

Parmi le deuxième type de source statistique, on peut souligner l'intérêt de l'enquête du SESI auprès des centres pour adultes ou familles en difficulté qui livre tous les quatre ans une information détaillée sur le "public en difficulté sociale".

D'autres sources statistiques comme celles des CAF permettent de suivre la place de populations à bas revenu dans l'attribution de logements sociaux.

POUR PLUS DE DETAIL SUR L'ANALYSE DES SOURCES, ON PEUT SE REFERER AU RAPPORT DU GROUPE "SANS ABRI" (rapport du CNIS n°29 - mars 1996).

III - PROPOSITIONS POUR LE SYSTEME STATISTIQUE

Des recommandations générales ainsi que des propositions précises ont été formulées par le groupe "sans abri" en mars 1996 et adoptées par le CNIS.

On peut en rappeler l'essentiel :

Recommandations générales

Pour ce qui est des recommandations générales, dictées aussi bien par des considérations techniques qu'éthiques, on peut retenir que :

1°) il ne faut pas créer une statistique des sans abri et du logement des pauvres à côté de la statistique officielle mais la statistique officielle doit éclairer la question de l'exclusion du logement avec plusieurs outils ;

2°) il est indispensable de développer une information au niveau local sur ce sujet ;

3°) la qualité des investigations suppose de développer un partenariat de recherche, améliorer la communication avec les exclus, ne pas en rester dans les questionnaires à un repérage des handicaps des enquêtés mais rendre compte des trajectoires et des processus.

Quatre propositions précises

1°) réaliser une enquête nationale auprès des personnes fréquentant les lieux d'accueil ou d'hébergement principalement destinés aux sans domicile (c'est la méthode qui s'est avérée la plus fructueuse pour une connaissance statistique des "sans domicile") ;

2°) mieux prendre en compte les populations sans logement autonome stable dans le RP et les enquêtes nationales traditionnelles (que ce soit en aménageant les questionnaires ou bien en constituant un échantillon complémentaire auprès de centres d'accueil) ;

3°) développer des investigations locales sur l'accès au logement des populations à bas revenu (de telles enquêtes ont été menées à Lyon et en Seine-Saint-Denis. Elles semblent riches d'enseignement) ;

4°) réaliser une enquête nationale sur les ménages menacés d'expulsion et sur l'issue des procédures d'expulsion (une telle enquête a également été testée sur trois sites).

Ces quatre propositions doivent maintenant se traduire par des opérations concrètes au niveau national et dans les régions. On peut d'ores et déjà noter des évolutions dans le questionnaire de la dernière enquête logement qui vont dans le sens préconisé. Mais dans d'autres secteurs, beaucoup reste à faire.

Quelques compléments

Tout en maintenant ces propositions et recommandations, le groupe souhaite que soient approfondis plusieurs points particuliers :

- le logement des jeunes en voie d'exclusion ;
- les ruptures à l'origine de l'exclusion du logement ;
- les types de ménages bénéficiaires de l'accompagnement social lié au logement (financé par les Fonds de Solidarité du logement).

Le groupe insiste pour qu'on développe des éléments statistiques sur l'issue des procédures d'expulsion.

CHAPITRE III - CONDITIONS D'ACCES AUX SYSTEMES DE SOINS DE SANTE

I - PROBLEMATIQUE

La politique de santé en direction des populations en situation de pauvreté, précarité et exclusion vise principalement à aider ces populations à préserver leur état de santé par un meilleur accès au système sanitaire et social. C'est une question de reconnaissance de leur statut de citoyen, de préservation de leurs capacités d'insertion sociale, et d'utilisation optimale d'un système de santé moderne et diversifié.

Ce but peut se décliner en quelques grands objectifs qui structurent l'action des services des ministères, des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale et donc leurs besoins d'informations. Les problématiques liées au domaine du handicap ne sont pas reprises ici.

1. Faciliter l'accès pour tous à une protection sociale (assurance maladie, couverture complémentaire) la plus complète possible

En matière d'**assurance maladie**, la tendance constante depuis l'après-guerre est d'assouplir les conditions d'accès pour parvenir à couvrir la totalité de la population résidente. Toutefois, les progrès, très réels, ont été obtenus dans le cadre d'une législation confuse, qui produit de nombreux dysfonctionnements, particulièrement pour les personnes les moins armées pour faire valoir leurs droits. En effet, alors que pour les personnes en activité le droit s'alimente de façon automatique par les déclarations annuelles des employeurs, paradoxalement, l'accès aux droits des personnes en difficulté est beaucoup plus complexe, au point de devenir un handicap supplémentaire. Le projet d'Assurance Maladie Universelle devrait permettre une remise en ordre et une simplification de la législation : l'AMU prend acte que tous les résidents sont couverts par l'assurance maladie à titre personnel.

Avec la baisse relative des taux de remboursement, une prise en charge modeste de certains types de soins (prothèses et appareillages) et le développement des dépassements tarifaires (secteur 2 et hors secteur), la participation des ménages aux dépenses de santé s'est accrue. Pour la majorité d'entre eux (80% de la population), le relais a été pris par la **couverture complémentaire** développée par les mutuelles et les assurances, qui concerne 80 % de la population. Mais celle-ci est obtenue le plus souvent dans le cadre d'un travail salarié stable et son coût est élevé. Elle est donc d'un accès particulièrement difficile pour ceux qui en auraient le plus besoin, comme le montrent les études du CREDES.

L'**aide médicale** (dispense d'avance de frais, prise en charge du ticket modérateur dans la limite des tarifs de responsabilité), qui a été totalement refondue dans le cadre de la loi de juillet 1992, permet en partie de compenser ces difficultés. Ses critères d'accès ont été objectivés (ressources) et son contenu a été aligné sur la législation de la sécurité sociale : elle peut être considérée comme une forme de couverture complémentaire prise en charge par la collectivité. Toutefois, soumise aux aléas des décisions des collectivités locales, la loi reste très inégalement appliquée, et son seuil d'accès reste très bas (niveau de revenu RMI ou un peu plus). L'aide médicale devrait en principe couvrir 3 millions de personnes, mais les effectifs réels sont mal connus. A terme, elle devrait être intégrée dans la sécurité sociale, pour des raisons de rationalisation de gestion et d'égalité devant la loi.

2. Favoriser l'accès à des soins adaptés

L'accès aux soins peut être rendu difficile pour des **raisons économiques** :

- le niveau de remboursement par la sécurité sociale a régulièrement baissé depuis 20 ans, notamment pour les soins en ambulatoire (environ 65%). Les remboursements des prothèses et appareillages (dentaire, optique, auditif) n'ont aucun rapport avec le coût de ces services, que le patient est supposé négocier dans une mise en concurrence des fournisseurs ;
- l'avance des frais pèse trop lourd dans la trésorerie des ménages modestes, même si les CPAM ont fait des progrès notables en matière de délais de liquidation des dossiers (15 jours environ) :

le coût global d'une consultation (visite, pharmacie et laboratoire) est d'environ 500 F, soit 10 % du SMIC net ;

- le forfait journalier de l'hôpital a subi une forte croissance (70 F par jour). Les hospitalisations répétées de courte durée pèsent lourd dans le budget de certains malades ;
- en dehors des soins délivrés en urgence, l'hôpital demande aux personnes qui ne peuvent attester d'une couverture maladie à jour un paiement d'avance des soins, pour éviter une certaine forme de grivèlerie, plus fréquente qu'on ne le pense et, comme l'a montré une enquête de l'IGAS, nullement spécifique aux personnes défavorisées.

Les obstacles juridiques et économiques à l'accès aux soins sont ceux qu'il est le plus facile d'identifier, et de résoudre. Évoquons pour mémoire un certain nombre d'autres obstacles :

- ceux liés à l'offre de soins, en particulier ceux délivrés par le service public. Ainsi, que ce soit pour des problèmes liés à l'alcool ou de santé mentale, si les milieux aisés ont recours à l'ensemble de la palette de l'offre de soins privée, la clientèle plus modeste s'adresse aux services spécialisés de l'hôpital ou au réseau des CHAA, dont les moyens sont d'une insuffisance flagrante. Il y a un double effet de désignation et d'insuffisance chronique des moyens (file d'attente, accueil dissuasif, etc.).

Au niveau de la médecine ambulatoire, certains praticiens ne souhaitent pas toujours avoir dans leur salle d'attente et dans leur clientèle des personnes dont la pauvreté est visible, dont la prise en charge va demander un effort de dialogue soutenu et de longue haleine. On constate par exemple que certains médecins (les spécialistes plus que les généralistes) refusent d'accueillir des bénéficiaires de l'aide médicale, sous le prétexte de la difficulté de se faire rembourser et de la complexité administrative, ce qui est manifestement faux depuis la réforme de 1992 ;

- ceux qui sont liés à la demande de soins. Les difficultés socioculturelles sont fréquemment évoquées (perception de ses propres besoins de santé, non priorité des besoins de santé, image sociale du médecin, "complexité" des démarches autrement qu'en urgence...). Il faut rester très prudent sur ce type d'explication, qui concerne d'ailleurs plus des attitudes vis à vis de la santé et de la prise de risque que vis à vis des soins. Le rapport du patient et du système de soins est toujours complexe, ambivalent. Les retards à l'accès aux soins, les cumuls des pathologies qui sont souvent constatés sont-ils dus à une absence de demande ou à une mémoire acquise de la difficulté d'être entendu et soigné dans des conditions correctes? Le recours à des centres de soins humanitaires ou à l'urgence hospitalière sont à comprendre comme des stratégies rationnelles de contournement des obstacles administratifs, financiers, culturels.

Néanmoins, les pratiques évoluent, ne serait-ce que parce que la précarité touche une telle fraction de la population qu'il n'est plus possible de la réduire à ses stéréotypes traditionnels.

Les services déconcentrés ont reçu par la circulaire du 21 mars 1995 la mission explicite de mettre en place des plans départementaux d'accès aux soins, qui doivent permettre de faire l'inventaire des besoins et des ressources, et de piloter la mobilisation des acteurs. L'orientation générale est de souligner que les dispositions réglementaires permettent de répondre aux besoins avec les moyens du droit commun. Globalement, la santé est un secteur qui ne manque pas de moyens, même si leurs objectifs et leur affectation doivent être recadrés.

Les initiatives sont nombreuses, tentant de trouver des réponses pragmatiques aux problèmes posés. Elles ne permettent pas de répondre aux besoins qui demanderaient une mobilisation plus générale des acteurs, mais elles constituent une culture commune et un fonds de pratiques et d'expériences essentiel pour aller plus loin.

Quelques exemples :

- l'accueil dans certains hôpitaux publics a été facilité soit par la création de cellules d'accueil spécialisées soit par une organisation plus adaptée des urgences,
- les systèmes de soins spécialisés (santé mentale, toxicomanie, alcool), dont l'accès est en général gratuit, s'adaptent à la prise en charge de ces populations,
- des réseaux associant médecins libéraux, hôpital, associations favorisent la prise en charge de situations complexes, socialement et médicalement,
- les centres d'examen de santé réorientent leur activité sur les populations n'ayant pas accès à la médecine préventive,

- des services hospitaliers très ouverts permettant de suivre en ambulatoire au long cours le traitement de pathologies chroniques (diabète, tuberculose et maladies pulmonaires).

3. Favoriser la continuité des filières de soins

Comme dit au paragraphe précédent l'absence de continuité des soins chez les personnes précarisées est un des facteurs importants de détérioration de leur état de santé. Celle-ci concerne aussi l'articulation entre les professionnels du secteur sanitaire et du secteur social, entre les dispositifs hors droit commun (centres de soins, ONG) et le système de droit commun. Dans des domaines spécialisés (toxicomanie, sida), des réseaux ville-hôpital facilitent le suivi des patients et l'efficacité des prises en charge. Ces réseaux, suite à la publication des récentes ordonnances, ont vocation à s'étendre à d'autres domaines et pourraient être un des supports à cette continuité des soins.

4. Favoriser l'accès à la médecine préventive

La situation de précarité fait passer au second plan les problèmes de santé et ce d'autant plus que la précarité est plus grande. Elle peut rendre difficile la prise en charge curative et a fortiori une démarche de prévention. C'est en s'appuyant principalement sur les dispositifs institutionnels de prévention, Protection Maternelle et Infantile, Santé Scolaire, Centres d'examen de santé, médecine du travail qu'il sera possible de remédier partiellement à cet état de fait.

II - BESOINS D'INFORMATION

La définition et la conduite des politiques telles que définies plus haut nous amènent à identifier trois domaines de connaissance, indépendamment du repérage même des personnes en situation de pauvreté-précarité-exclusion :

- 1) quels sont leurs problèmes de santé et les principaux déterminants de cet état de santé ?
- 2) quelle est leur consommation de soins et de services et dans quelles conditions se fait-elle ?
- 3) quelles sont les conséquences des problèmes de santé en matière de réinsertion familiale ou professionnelle ?

1. Quels sont leurs problèmes de santé et les principaux déterminants de cet état de santé ?

Les quelques travaux existants dans ce domaine tendraient à prouver qu'il n'existe pas de pathologie spécifique des populations en situation de précarité mais plutôt qu'il y a un cumul de problèmes de santé ou un niveau de gravité plus important, liés à un retard ou des ruptures dans les prises en charge. Cette gravité des maladies est particulièrement sensible pour les pathologies chroniques qui nécessitent un suivi régulier et au long cours. Une mention particulière doit être cependant faite pour les pathologies mentales qui peuvent être aggravées par des situations sociales difficiles. Les personnes sans domicile fixe, du fait des conditions de vie qu'elles rencontrent (hygiène corporelle, froid...) présentent par contre des pathologies plus spécifiques en particulier sur le plan dermatologique.

On peut faire l'hypothèse qu'un certain nombre de déterminants, communs à l'ensemble de la population, se retrouvent avec une fréquence et à un niveau plus élevés parmi ces personnes : consommation de tabac, d'alcool et de médicaments psychotropes en particulier, mais aussi risques professionnels liés à des conditions de travail pénibles ou dégradées.

La connaissance des problèmes de santé est cependant insuffisante : elle se développe soit à partir de dispositifs particuliers, et dans ce cas, elle souffre des défauts habituels de toute analyse de clientèle, soit à partir d'enquêtes en population générale : la connaissance se heurte alors au

problème du champ de l'enquête et de sa limitation aux ménages ordinaires. La connaissance de sujets renvoyant à certaines pratiques illicites (drogues...) pose également problème.

2. Quelle est leur consommation de soins et de services et dans quelles conditions se fait-elle ?

La consommation de soins curatifs

L'hypothèse est que la diminution des revenus, la perte de l'assurance complémentaire et la précarisation entraînent une modification des niveaux et des modes de consommation de soins. Certains recours demandant une participation financière personnelle importants tels que les soins dentaires ou l'optique seraient nettement diminués. Le recours en urgence au système de soins et à l'hôpital plutôt qu'à la médecine libérale deviendrait plus fréquent.

La question se pose par ailleurs sur les capacités de recours au système de soins pour des personnes ayant des revenus trop élevés pour bénéficier des dispositifs d'aide mais des revenus suffisamment faibles pour avoir un impact sur leur consommation de soins.

L'objectif est de mesurer la consommation de soins de ces groupes de population, en liaison avec leurs besoins "réels" et en liaison avec leur protection sociale, ainsi que les modalités de recours (ou de non recours) et de les comparer aux autres groupes. Dans ce domaine une connaissance des moyennes est totalement insuffisante et il est nécessaire de connaître la distribution pour analyser la consommation des populations les plus défavorisées.

La réponse aux difficultés d'accès aux soins des populations précarisées repose en particulier sur la création de procédures facilitant l'accès au système de soins de droit commun et sur la création par les organisations non gouvernementales de lieux de consultation hors droit commun.

Il conviendrait d'identifier de façon précise et continue l'ensemble des dispositifs et structures existantes (plans départementaux d'accès aux soins) et d'en mesurer l'impact au minimum en termes de clientèle concernée. Cette mesure aurait certes le défaut de rendre compte en premier de l'évolution de l'offre plus que de la demande elle-même ; une analyse des raisons du recours à ces structures pourrait cependant servir d'indicateur sur l'évolution du phénomène.

La consommation de soins de prévention

Les différents dispositifs de médecine préventive, la Protection Maternelle et Infantile (PMI), la Santé Scolaire et la médecine du travail peuvent jouer un rôle tout à fait décisif dans le maintien de l'état de santé de ces personnes. Il en est de même pour les centres de bilan de santé de l'assurance maladie qui permettent aux personnes en situation d'insertion (RMI, programmes d'insertion - jeunes...) de faire un bilan de leur état de santé.

Le suivi régulier des problèmes de santé dépistés auprès de ces populations d'enfants, jeunes et adultes par l'ensemble des dispositifs et des actions entreprises en termes de promotion de la santé semble donc une nécessité.

3. Quelles sont les conséquences des problèmes de santé des personnes en situation de pauvreté-précarité ?

Sans aller jusqu'à l'analyse de la mortalité, en particulier de la mortalité prématurée des personnes en situation de pauvreté-précarité, quelles sont les conséquences invalidantes d'un état de santé dégradé en matière de réinsertion : capacité à rechercher un emploi, à se réintégrer socialement ? Les questions qui se posent ici sont de nature transversale et nécessitent à la fois une approche multi-domaines et une approche longitudinale, sur le moyen terme.

Cette problématique s'inscrit dans un cadre plus vaste que celui de l'accès aux soins stricto sensu qui repose sur un modèle simple : agent causal ==> maladie ==> traitement ; elle vise à une approche plus globale replaçant l'individu dans son environnement physique et social. Les

interactions, notamment avec le marché du travail et les conditions de vie, doivent être prises en compte.

III - SOURCES D'INFORMATION EXISTANTES

Cette partie présente les principales sources spécialisées disponibles.

L'enquête décennale Santé

1. Description

ENQUÊTE DÉCENNALE SANTÉ ou ENQUÊTE SUR LA SANTÉ ET LES SOINS MÉDICAUX	
Partenaires :	INSEE - CREDES - SESI - INSERM - MIRE - CNAM
Objectifs :	<ul style="list-style-type: none"> - Principal : décrire la consommation de soins - Secondaires : estimer la morbidité de la population étudiée et le niveau des déterminants
Champ :	Ménages ordinaires de métropole à l'exclusion des ménages collectifs (casernes - couvents - maisons de retraite ...)
Périodicité :	Décennale : 1960, 1970, 1980-1981, 1991-1992
Méthodologie :	<ul style="list-style-type: none"> - Enquête à domicile auprès d'un échantillon randomisé de 8 000 ménages ordinaires de métropole répartis en 4 vagues trimestrielles de 2 000 ménages sur une période globale d'un an - Suivi des consommations médicales de chaque individu du ménage pendant un trimestre - Exploitation des données par les différents partenaires
Informations produites :	<ul style="list-style-type: none"> - Consommations médicales pendant la période d'enquête (hospitalisations, soins ambulatoires, alitements, interruptions d'activité ...) - Morbidité prévalente pour les états aigus et chroniques - Prévalence des handicaps, déficiences et difficultés dans la vie quotidienne - Caractéristiques socio-démographiques du ménage (nationalité, emploi et protection sociale) - Déterminants individuels et sociaux (tabac, alcool, poids, taille)
Diffusion - valorisation :	<ul style="list-style-type: none"> - Exploitation de l'enquête 1991-1992 en cours (premiers résultats présentés lors d'un colloque en juin 1994) - Publications produites par les structures citées ci-dessus - Nombreuses publications pour les enquêtes 1960 - 1970 - 1980/1981

2. Difficultés d'utilisation

Avantages :	<ul style="list-style-type: none"> - Seule enquête nationale réalisée en population générale - Saisonnalité prise en compte - Enquêtes transversales répétées selon la même méthodologie : comparaison dans le temps possible
-------------	--

Inconvénients :	<ul style="list-style-type: none"> - Enquête très lourde - très coûteuse - Périodicité longue - Exploitation insuffisante faute de moyens - Utilisations régionales ou départementales difficiles - Exclusion des ménages collectifs , des DOM-TOM - Ne permet pas un suivi longitudinal : coupler avec le PMSI ou une autre enquête ?
-----------------	--

L'enquête Santé et protection sociale

ENQUÊTE SANTÉ ET PROTECTION SOCIALE

Partenaires :	CREDES - CNAMTS (Département statistique)
Objectif :	Fournir des informations sur les caractéristiques des consommateurs de soins dans le but d'améliorer l'analyse conjoncturelle
Champ :	Ménages comportant au moins un assuré social du régime général (ménages ordinaires et personnes en institution) de l'intégralité de la France métropolitaine depuis 1990
Périodicité :	<ul style="list-style-type: none"> - Enquête pilote en juillet 1987 - Annuelle depuis 1988
Méthodologie :	<ul style="list-style-type: none"> - Enquête de clientèle auprès d'un échantillon représentatif de la population des assurés sociaux du Régime général et des membres de leur ménage, en 2 vagues annuelles (première entre mars et juillet, seconde entre septembre et décembre) - Enquête administrée soit par téléphone, soit en face à face : <ul style="list-style-type: none"> * 1er questionnaire concernant l'assuré social * questionnaire santé sur les membres du ménage * relevé pendant 1 mois des consommations médicales de tout le ménage
Variables enregistrées :	Déterminants individuels de la demande de soins : données démographiques, socio-économiques, de morbidité et de protection complémentaire .
Informations produites :	<ul style="list-style-type: none"> - Étude des différents systèmes de protection sociale (obligatoire et facultative) - Étude de l'influence de la CSP et des conditions de vie sur les consommations médicales - Étude des relations entre l'état de santé, les consommations médicales et les prestations versées - Analyse des consommations médicales ne donnant pas lieu à un remboursement
Diffusion - valorisation :	Publications du CREDES
Avantages :	<ul style="list-style-type: none"> - Rythme : annuel (indispensable entre 2 enquêtes décennales -santé) - Prise en compte des variations saisonnières - Faible coût

Inconvénients :	Biais de recrutement (assurés sociaux du régime général) mais recrutement élargi prochainement au régime des travailleurs non salariés non agricoles et ultérieurement au régime agricole
-----------------	---

Données des centres d'examens de santé de la CNAMTS

DONNÉES DES CENTRES D'EXAMENS DE SANTÉ DE LA CNAMTS	
Partenaires :	Centres d'examen de santé de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS)
Champ :	Assurés du régime général des Travailleurs Salariés ayant répondu aux propositions d'examens avec une orientation vers les populations défavorisées
Périodicité :	Continu
Méthodologie :	<ul style="list-style-type: none"> - Recueil de l'information normalisée dans tous les centres depuis 1972 - Codification des données dans les centres d'examen - Traitement informatique et analyse centralisés
Variables enregistrées :	<ul style="list-style-type: none"> - Données familiales, éléments socioprofessionnels, habitudes de vie et comportement, antécédents familiaux et personnels, état de santé actuel - Données de l'examen médical (spirométrie, audiométrie, T.A., ECG, radiographie pulmonaire, cytologie cervico-vaginale, Hémocult après 50 ans, examens biologiques des urines et du sang)
Informations produites :	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre d'examens pré-cliniques, cliniques et complémentaires effectués par centre et par année - Données socio-démographiques de la population examinée - État de santé général observé et maladies dépistées
Diffusion - valorisation :	<ul style="list-style-type: none"> - Rapport d'activité annuel par centre - Colloque national des centres d'examen de santé tous les 3 ans
Avantages :	<ul style="list-style-type: none"> - Suivi de l'évolution du profil des consultants par centre - Connaissance des caractéristiques de la population se prêtant aux dépistages : utilisation possible comme référence lors d'une campagne de dépistage - Comparabilité entre centres possible (grille normalisée) - Les données produites vont alimenter en partie l'Observatoire des populations apparemment saines de la CNAMTS, créé en mars 1994 (volet précarité devant être développé)

Inconvénients :

Biais de recrutement (population assurée volontaire)

Fichier des prestataires de la CNAMTS

Il est également possible, à partir du fichier des prestataires de la CNAMTS, de mesurer la consommation de soins de certains types de bénéficiaires en situation de précarité, avec une double difficulté :

difficulté à identifier la population :

- il s'agit de fichiers de **prestataires**, c'est-à-dire d'assurés ayant donné lieu à un traitement administratif quelconque (remboursement de soins, enregistrement d'information sur le droit, décision d'ordre médical, etc.) et non d'un fichier qui recense la population des assurés ;
- les bénéficiaires ayant-droits ne sont pas identifiés personnellement mais sont inscrits sous le nom de l'assuré ouvrier de droit ;
- les concepts de pauvreté-précarité ne sont pas directement lisibles dans le fichier des bénéficiaires ; ils doivent être définis logiquement à partir des critères correspondant au motif d'ouverture des droits.

Ainsi, pour les bénéficiaires de l'aide médicale, il est prévu un sous-produit des procédures de gestion qui permettent de recueillir les informations relatives au dénombrement et au montant des principaux types de prestations.

Pour des publics répertoriés, sur la base des renseignements connus sur les assurés et leur famille, un choix de critères approprié peut permettre :

- de détecter des situations susceptibles d'induire un risque de précarisation (chômage prolongé d'un chef de famille, famille nombreuse et ALD, API, demandes de fonds de secours ou prestations supplémentaires...);
- d'organiser un suivi de ces populations.

A ce jour, il n'existe pas de programme national officiel sur ce point de la part de la CNAMTS, mais plusieurs incitations depuis 1988.

difficulté à identifier la prestation :

La part de remboursement peut varier selon la situation de l'assuré.

En général, l'aide médicale ne recouvre que le ticket modérateur, mais la prise en charge par l'aide médicale peut, dans certains cas, atteindre 100 % du tarif de remboursement. Par ailleurs, il n'est pas possible de relever la consommation hospitalière, pour un établissement en budget global, d'un individu à l'aide médicale.

Les études possibles ne peuvent donc porter que sur des populations partielles et sur une partie de la consommation médicale (hospitalisation en budget global exclue).

CHAPITRE IV - CONDITIONS D'ACCES A L'EDUCATION ET AU SAVOIR

I - PROBLEMATIQUES ESSENTIELLES

La question des relations entre précarité et accès à l'éducation peut s'examiner d'un double point de vue.

- Quelles sont les conditions de scolarité et les chances d'accès au savoir des enfants appartenant à des familles en difficulté ? Au regard de la question de l'éducation, la notion de famille en difficulté peut elle-même être vue sous trois aspects, plus ou moins corrélés : précarité des conditions matérielles d'existence d'une part, faiblesse des compétences culturelles comme aussi relationnelles dans le soutien à la scolarité des enfants d'autre part, et enfin occurrence de perturbations affectives ou psychiques en relation avec de graves dissensions familiales.
- Quels sont les risques futurs d'exclusion pouvant être engendrés par un mauvais déroulement de la scolarité ? Beaucoup plus que jadis en effet, une insuffisante maîtrise des compétences scolaires de base, outils indispensables pour penser et comprendre un futur environnement professionnel et social en évolution rapide, engendre un risque évident d'exclusion. Si la question demeure ouverte de la pertinence de critères purement scolaires et abstraits, par rapport à la maîtrise de savoirs davantage concrets, pour préjuger d'une intégration future, on s'accorde à tout le moins à reconnaître qu'au-delà de l'acquisition immédiate de savoirs et de connaissances, une fonction majeure de l'école est bien de permettre à chacun d'acquérir une aptitude à apprendre et à se former tout au long de sa vie.

1. Conditions d'accès à l'école

Une telle question est d'appréhension malaisée, alors que la notion d'égalité du droit à l'éducation est depuis plus d'un siècle profondément ancrée dans la tradition républicaine, épaulée par de nombreuses dispositions qui tendent à en garantir l'effectivité : obligation scolaire de 6 à 16 ans, gratuité de la scolarité et des fournitures, allocations familiales, bourses, œuvres scolaires et universitaires, etc.

Au regard d'une telle inspiration, de nombreuses investigations ont ainsi été conduites afin d'appréhender si ce modèle républicain parvenait ou non à infléchir les mécanismes de reproduction sociale dans l'accès au savoir et à la culture ; elles attestent sans ambiguïté d'une réduction progressive des écarts de taux de scolarisation entre classes sociales.

Une telle approche ne suffit pas cependant à rendre compte des multiples formes d'inégalité ou de discrimination sociale qui se manifestent à l'intérieur du système scolaire, que ce soit dans l'accès à des filières d'enseignement plus ou moins prestigieuses ou au contraire dévalorisées, que ce soit aussi -pour une même filière- dans l'admission au sein d'établissement plus ou moins réputé ou au contraire stigmatisé ; et certains travaux donnent à penser que leur degré de "polarisation sociale" s'est accentué en 15 ans, concentrant de façon croissante sur certains d'entre eux une multiplicité de difficultés (proportion élevée de redoublants, d'immigrés -voire multiplication du nombre de nationalités différentes dans un même établissement-, phénomènes de violence ou de délinquance...).

En même temps doit-on porter le regard sur le plus ou moins grave retentissement que les difficultés financières et/ou familiales des parents peuvent avoir sur les conditions de scolarité des enfants ? Leur étendue en est large, allant de la gêne à assurer un soutien aux devoirs ou à financer des cours de rattrapage, à faire face aux frais indirects de scolarité, en particulier dans le second cycle (frais d'équipement, activités périscolaires, frais liés aux stages en alternance), à assurer les frais de cantine scolaire, jusqu'à atteindre des situations extrêmes. Ainsi ont pu être relevés dans un rapport de l'IGEN des situations de réelle malnutrition, l'existence de problèmes sérieux de santé physique ou psychique, tandis qu'un accent particulier était porté sur la situation spécifique des jeunes de familles défavorisées en fin d'adolescence ou majeurs civilement (citant le cas de "lycéens-travailleurs", ou de lycéens majeurs quasiment abandonnés par leur famille et rencontrant de lourds problèmes d'hébergement, de transport, comme aussi de couverture sociale). Face à ces situations extrêmes, le même rapport dresse en même temps le constat d'une très

faible aptitude de l'institution scolaire à en assurer une quelconque prise en charge, voire même simplement à en prendre connaissance.

2. Réussite et échec scolaires

Si les problématiques en rapport avec la question de l'exclusion peinent encore à pénétrer dans le monde de l'éducation, il est néanmoins significatif que la question des inégalités d'accès à l'éducation (qui pouvaient dépendre de facteurs extérieurs à l'école : choix des élèves ou des familles d'une poursuite ou non de la scolarité) tende désormais à laisser la place à celle des inégalités de réussite scolaire. Celle-ci semble cependant se décliner différemment selon les cycles d'enseignement.

- **Enseignement préélémentaire** : sa généralisation (proche de 100% dès l'âge de trois ans dans quelques départements ruraux) paraît un puissant moyen de prévention de l'échec scolaire dans le primaire.
- **Enseignement primaire** : les inégalités de réussite scolaire selon le milieu social tendent "en moyenne" à s'atténuer. Mais cela soulève alors la question des déterminants effectifs des retards scolaires plus ou moins massifs affectant une minorité substantielle d'élèves à l'entrée en sixième (où un élève sur 10 ne maîtrise pas les compétences de base en lecture, et un sur 4 celles en calcul).
- **Secondaire 1er cycle** : Si plus de 90 % des élèves parviennent désormais en classe terminale du 1er cycle, l'accent se porte dès lors sur l'ampleur des redoublements (voire même la renonciation à faire redoubler les élèves les plus âgés) et sur les mécanismes d'orientation vers les classes technologiques.
- **Secondaire 2ème cycle** : Au-delà des discriminations sociales traditionnelles d'orientations selon les grandes filières d'enseignement, la question émerge de formes plus subtiles de discriminations au sein même de chaque filière, c'est-à-dire de "relégation par l'échec" vers des options sans débouché professionnel, ou des établissements mal considérés.

3. Politique des Zones d'Éducation Prioritaires (ZEP)

Prenant en compte les dimensions territoriales dans lesquelles s'inscrivent les phénomènes de précarité et d'exclusion, l'Éducation Nationale s'est efforcée d'engager des politiques "spécifiques" de lutte contre l'échec scolaire en définissant des zones d'éducation prioritaires au sein desquelles les établissements disposeraient de moyens pédagogiques renforcés. Des recherches récentes amènent toutefois à poser la question, au moins dans le secondaire, des effets pervers que ces politiques généreraient -par effet de stigmatisation ou de "miroir"- aboutissant du coup à des résultats scolaires finalement moindres en moyenne, à caractéristiques familiales identiques, que dans les autres établissements. Au demeurant, la diffusion récente des phénomènes d'extrême précarité déborde singulièrement, selon le rapport de l'IGEN déjà cité, le périmètre actuel des ZEP.

II - SOURCES STATISTIQUES, RESSOURCES ET FAILLES

Recensements exhaustifs et fichiers d'élèves de la DEP

Ce type d'opération présente les qualités et les défauts d'un recensement : l'exhaustivité du dénombrement permet un très grand détail d'analyse que ce soit au plan géographique ou sur les caractéristiques de l'enseignement (classe, option, type d'établissement) ; en revanche, le nombre de critères relatifs aux caractéristiques des élèves qui est appréhendé est très restreint, concernant en particulier leur appartenance sociodémographique.

Plus précisément :

- **Enseignement primaire** : les données sont recueillies auprès des chefs d'établissement, sous forme de tableaux statistiques anonymes. On ne dispose d'aucune donnée sur l'appartenance sociale des familles, ni sur leurs caractéristiques démographiques (type de ménage, fratrie).

Est recueillie une information sur la nationalité de l'élève dont la fiabilité peut être douteuse (hésitation entre nationalité de l'enfant et celle d'un des parents), difficulté d'attribuer une nationalité exacte dans certains cas où les familles elles-mêmes sont incapables de se prononcer.

On dispose par ailleurs de données sur le nombre d'élèves handicapés, sur l'importance et l'évolution des retards scolaires et sur le nombre des demi-pensionnaires.

- **Enseignement secondaire** : Pour tous les élèves de l'enseignement public, on dispose de données individuelles permettant de croiser un ensemble de caractéristiques dont certaines données sur la famille, comme la taille de la fratrie, la catégorie sociale des parents (cette variable ne peut prétendre à une grande précision, mais permet d'identifier les populations moins favorisées, sinon celles en grande précarité) ; la connaissance des liens entre l'élève et la (les) personne(s) responsable(s) ne permet qu'imparfaitement d'obtenir la composition de la famille.

Panels d'élèves (DEP)

1. Description

Ce type d'opération, mené auprès d'échantillons d'assez grande taille (20 à 30 000 élèves) extraits des recensements de début d'année, permet de suivre le déroulement des cursus scolaires (taux et durée d'accès aux différents niveaux, redoublements, etc.). Une présentation de ces opérations est faite dans le "Courrier des statistiques" n°71-72 Décembre 1994.

Primaire :

- un panel initié en 1978 auprès de 20 000 élèves du cours préparatoire, pour toute la durée du primaire
- est prévu en 1997 un nouveau panel de 10 000 élèves, avec suivi jusqu'en classe de 6ème et 5ème pour analyser la transition en CES. Il inclura une évaluation des compétences scolaires à l'entrée en CP, comprendra des données sur la famille et sera jumelé avec une enquête famille par voie postale un ou deux ans plus tard.

Secondaire :

- panel d'entrée en 6ème 1962 (panel Girard de l'INED) : 17 000 élèves
1973 (37 000 élèves, suivis pendant 11 ans)
1980 (23 000 élèves suivis pendant 6 ans)
1989 (27 000 élèves)
1995 (20 000 élèves)

Les deux derniers panels devraient être poursuivis dans l'enseignement supérieur jusqu'au terme de la scolarité (on envisage de même, pour le panel 1989, que le CEREQ suivra le devenir des élèves après leur scolarité dans son enquête "entrée dans la vie active"). Lors de l'entrée en 6ème, le chef d'établissement décrit en outre la carrière scolaire de l'élève dans le primaire.

Greffées à ces panels, sont en outre réalisées des enquêtes auprès des familles ou des élèves eux mêmes.

- Pour le panel 1989, une enquête famille par voie postale un an plus tard (entrée en classe de 5ème) recueille des données sur l'environnement familial : taille et structure de la famille, catégorie sociale des parents, leurs diplômes, leur propre description de la carrière scolaire de l'enfant, ainsi que leurs attentes et "ambitions scolaires" à son sujet. De même est réalisée une enquête d'insertion à l'issue de la scolarité dans le secondaire.
- Pour le panel 1995, sera organisée en 1998 une enquête famille similaire.
- S'ajoutent des enquêtes plus ponctuelles, réalisées sur sous-échantillons restreints de 1 500 à 2 000 élèves : emploi du temps, élèves en difficulté, orientation en fin de classe de 3ème ("sortants" sans qualification), élèves en difficulté. Cette dernière (191-1992) a comporté à la fois des interviews des parents et des élèves ; ses résultats ont été présentés dans un numéro spécial (n°36) de la revue Éducation et Formation.

Il est à noter que le fait de constituer ces panels à partir de données exhaustives recueillies par les chefs d'établissement permet de les enrichir de données contextuelles sur les classes et

établissements fréquentés : proportion d'élèves en retard scolaire, proportion d'étrangers, appartenance éventuelle à une ZEP, etc.

2. Difficultés d'utilisation

En théorie, la carrière scolaire des enfants est suivie quelles que soient leur mobilité géographique, ou leurs transitions dans les différents champs scolaires (enseignement privé, centres de formation d'apprentis, établissements relevant d'autres ministères que celui de l'Éducation). Toutefois, certains problèmes surgissent du fait qu'une fraction, minoritaire seulement, des établissements privés participent pour l'instant à ce système d'enquêtes.

Autres sources du Ministère de l'Éducation

1. Description

a - Enquêtes d'évaluation des acquis scolaires : initialement conduites sur échantillon (de l'ordre de 4 000 élèves) et en fin d'année scolaire ; désormais, elles donnent lieu à une évaluation de masse, exhaustive, en début d'année scolaire, à trois moments de la scolarité : CE2 et 6ème depuis 1989, Seconde depuis 1992 ; les résultats des deux dernières sont d'ailleurs intégrés dans le panel 1989.

b - Enquête sur la santé des élèves : est à l'étude un projet d'enquête, conjointement avec le SESI, consistant à suivre les dossiers de médecine scolaire d'un panel d'élèves à trois dates successives : fin de maternelle, CM2 et 3e. Seraient relevées des données de morphologie, de vaccination, l'existence éventuelle de maladies chroniques, de troubles neuro-psychologiques, etc.

c - Le Ministère gère également au niveau des chefs d'établissements des systèmes d'information, eux-mêmes exhaustifs, relatifs aux enseignants, aux structures pédagogiques (divisions et groupes d'élèves, enseignements, enseignants), à l'absentéisme, aux notations des élèves, etc.

2. Difficultés d'utilisation

Les données qui sont les plus en rapport avec la précarité des familles (médecine scolaire, assistantes sociales, fonds sociaux lycéens, impayés de cantine, etc.) ne donnent lieu qu'à des statistiques de type comptable, mal organisées à des fins d'analyse socio-économique.

Enquête Éducation INSEE-INED

Cette enquête a été réalisée en 1992 auprès de 5 000 familles ayant au moins un enfant scolarisé entre 2 et 25 ans. Elle visait à dresser un bilan d'ensemble des efforts éducatifs des familles : dépenses liées directement ou indirectement à la scolarité des enfants, temps passé à aider les enfants, trajets domicile-école, contacts avec les enseignants, choix de l'établissement scolaire, pratiques linguistiques, activités culturelles extra-scolaires, représentations et opinions relatives à l'école, niveau d'ambition des parents pour leurs enfants. Cette enquête a comporté aussi une interrogation séparée -par voie postale- des jeunes eux-mêmes (collégiens, lycéens ou étudiants), afin d'appréhender leur propre opinion sur l'école, leur travail scolaire, comme aussi leurs activités de loisirs. Cf. "Courrier des statistiques" n°71-72, décembre 1994.

Enquêtes "Conditions de vie"

On peut enfin rappeler que les enquêtes "Conditions de vie" (dites "situations défavorisées") de 1986-87 et 1992-93 comportaient des questions visant à appréhender l'illettrisme. Rappelons également les données établies par l'administration du Service National qui recense chaque année, selon une méthodologie homogène, le niveau de connaissances des conscrits ; à cette occasion, en collaboration avec le GPLI (Groupe Permanent de Lutte contre l'Illettrisme), elle met en œuvre également, pour les jeunes gens les moins diplômés, des tests spécifiques de mesure des aptitudes en lecture.

III - PROPOSITIONS POUR LE SYSTEME STATISTIQUE

Le système statistique développé par la DEP paraît remarquablement sophistiqué et intégré, en ayant solidement ancré notamment à son dispositif permanent une dimension longitudinale (panel d'élèves) qui n'a guère d'équivalent dans les autres domaines statistiques. Mais il est essentiellement orienté vers les préoccupations d'évaluation internes au monde de l'éducation, et sa trop faible prise en compte des données d'environnement externe, touchant en particulier au contexte familial et local limite les possibilités d'utilisation pour l'approche des phénomènes de précarité et d'exclusion.

L'effort prioritaire consisterait donc à parvenir à ouvrir cet instrument statistique :

- d'une part en cherchant à articuler degré de réussite ou d'échec scolaires avec les principales caractéristiques, présentes aussi bien que passées (données biographiques) de l'environnement familial et résidentiel des élèves, en particulier dans la phase de l'adolescence. L'enjeu serait, après redressement des principaux "effets de structure" connus, de mieux identifier l'ampleur des retentissements sur la scolarité des enfants de la précarité professionnelle et/ou familiale des parents (par nature, des investigations de ce type relèvent bien évidemment d'interviews en "face à face" sur échantillons relativement restreints).
- d'autre part en recensant beaucoup plus systématiquement les dispositifs que l'institution scolaire mobilise pour répondre aux difficultés d'existence des élèves et de leurs familles, soit de son propre chef (assistantes sociales, conseillers d'éducation, médecins et infirmières scolaires, fonds sociaux lycéens, etc.) soit en partenariat avec l'environnement local (Mairies, CCAS, PMI, CAF, circonscription d'action sanitaire et sociale, associations, dont notamment les associations proches du monde de l'éducation...).

CHAPITRE V - CONDITIONS D'ACCES A L'EMPLOI

I - CONTEXTE

1. La donnée première du contexte est bien sûr la dépression majeure et prolongée du marché de l'emploi (de nature tant macroéconomique que structurelle) que connaît aujourd'hui notre pays, et dont les retentissements finissent par affecter tout le corps social, générant une fragilisation d'ensemble de la condition salariale (R. Castel). Précarité d'emploi, difficultés d'accès à l'emploi ne sont plus l'apanage des populations défavorisées ou faiblement qualifiées. Si elles affectent en premier lieu les jeunes à l'issue de leur scolarité, en font de même l'expérience toutes les personnes qui -que ce soit du fait des aléas même de l'économie, ou pour des motifs personnels ou familiaux- sont amenées à devoir changer de situation professionnelle ou reprendre un emploi.

Dans ce contexte de compétition accrue entre demandeurs d'emploi, se manifestent du coup des pratiques de plus en plus sélectives de la part des services de recrutement des entreprises, des services de placement, comme aussi des opérateurs gérant les dispositifs de formation et d'insertion ; ces pratiques tendent à écarter durablement de l'emploi les personnes suspectées de présenter une moindre aptitude, faisant ainsi de plus en plus obstacle aux efforts menés par ailleurs pour réinsérer les personnes fragilisées.

2. Dans ce contexte, et dans la mutation que vivent nos sociétés, se fait jour en même temps une dissociation entre les différentes significations traditionnellement accolées au concept d'emploi :

- l'emploi en tant que moyen de subsistance, "échange marchand" d'un travail contre une rétribution ;
- l'emploi en tant qu'élément d'identité sociale, de contribution à une production socialement reconnue (et, au delà, d'identité professionnelle, dans l'affermissement par l'exercice continu de son métier d'une compétence présentant elle-même une valeur marchande) ;
- l'emploi enfin en tant que "statut", associant des éléments de sécurisation, des garanties diverses reposant sur les normes réglementaires et conventions collectives qui régissent les rapports de travail, et ouvrant droit à diverses formes de protection sociale ou d'avantages sociaux, obligatoires ou complémentaires.

Selon qu'il y a ou non conjonction de ces trois acceptions, se manifestera dès lors une distinction dans la "qualité" de l'emploi, opposant à un extrême l'emploi qualifiant durable et à temps plein, et à l'autre un "petit boulot" réduit à quelques heures de travail éphémères.

3. Le contexte, c'est aussi l'envahissement du champ de l'emploi par une multiplicité de dispositifs, de mesures, d'avantages dérogatoires, dont sont l'objet désormais plusieurs millions de travailleurs. Il importe toutefois de faire une distinction entre les politiques qui visent à accroître globalement le nombre d'emplois (politiques "générales" telles qu'abaissement des charges sociales ou incitations au travail à temps partiel) et les politiques s'efforçant de pallier les pratiques d'exclusion de l'emploi dont sont victimes les populations fragilisées (politiques "spécifiques" d'insertion ciblées sur des catégories particulières de publics en difficulté). Mentionnons aussi pour mémoire l'existence de politiques ciblées sur des zones géographiques particulières (zones de reconversion, zones urbaines sensibles...), qui participent à la fois de l'une et de l'autre de ces préoccupations.

Cherchant à influencer les comportements d'embauche des employeurs, ces politiques ont eu peu à peu pour effet de produire des positions intermédiaires, alternatives à l'exclusion, de "semi-inclusion" ; conçues au départ comme des étapes, ces dernières tendent à devenir des états. Il en résulte un brouillage des frontières entre situation d'emploi, de chômage, d'inactivité, dans un continuum où l'on distingue malaisément ce qui relève d'un processus de mobilité ou de transition et ce qui dessine une trajectoire d'exclusion. Observons en outre que ces politiques peuvent générer des formes plus insidieuses de sélection, au sein même des catégories-cibles définies par la puissance publique.

4. Relevons enfin les difficultés d'analyse qui découlent de l'envahissement du champ de l'emploi par une profusion de vocables, qui sont bien loin de correspondre à des concepts scientifiquement

construits : "insertion", "précarité", "handicap", "facteurs de risque", "parcours", jusqu'au terme même "d'employabilité" (et qui font, en même temps le lit des valeurs, représentations et aspirations de l'ensemble de la population active, et plus particulièrement des personnes en difficulté) ! Or ce sont ces vocables qui structurent eux-mêmes la communication entre les catégories d'acteurs intervenant dans le champ de l'emploi : entreprises et services de placement, puissance publique, formateurs et gestionnaires de dispositifs.

II - PROBLEMATIQUES ESSENTIELLES ET ENJEUX DE CONNAISSANCE

L'appareil de connaissance sur l'emploi et le chômage est riche et perfectionné, et ne cesse de se développer en relation même avec l'accroissement de la précarité de l'emploi, s'efforçant en particulier d'associer à chaque nouveau dispositif public un instrument de mesure de ses effets et de son impact, dans une perspective "d'insertion sur l'emploi". Il ne saurait donc être question dans le cadre du présent rapport de prétendre passer en revue l'ensemble des problématiques pertinentes, et l'instrumentation statistique qui leur correspond. L'accent sera donc mis plutôt sur quelques points sensibles en relation immédiate avec la question de l'exclusion et de son traitement.

1. Positions sur le marché du travail et exclusion de l'emploi : les situations vis-à-vis d'une étape présumée vers l'emploi durable

Dans une appréhension statique, plusieurs types de positions sur le marché du travail, alternatives à l'intégration dans l'emploi, sont généralement identifiées :

- chômage enregistré (pouvant cependant s'accompagner de l'exercice occasionnel d'activités réduites) ;
- emploi instable, intermittent, ou à temps partiel contraint ;
- activité d'insertion ou de formation dans un dispositif ;
- inactivité contrainte (chômage découragé) ;
- voire enfin marginalisation sociale et errance.

Ces types de positions peuvent être relativement bien recensés par des instruments tels que les enquêtes emploi de l'INSEE (au moins pour les personnes résidant dans des logements ordinaires) ; plus malaisément par les outils statistiques de suivi des politiques d'emploi en raison de l'éclatement des dispositifs. Cependant, outre que n'est que partiellement associée au recensement de ces positions la description des conditions de rémunération ou d'octroi de prestations, ainsi que les droits sociaux qui leur correspondent, ces positions sont très loin de rendre compte du degré réel d'éloignement, de la "distance à l'emploi" des personnes qui les occupent. Elles prennent différemment sens selon les antécédents des personnes, l'environnement familial et social, l'ancienneté dans une même situation, les récurrences et allers-retours entre positions connexes, etc.

Ce n'est donc que par l'appréhension des trajectoires, des parcours sur 2 ou 3 ans, en même temps que par la prise en compte des caractéristiques individuelles des personnes (qualification, santé, situation familiale...) que l'on peut tenter de les ordonner en une typologie caractérisant le degré d'éloignement du marché du travail, qui distinguerait situations de proximité immédiate (chômage de transition), participation incertaine ou fluctuante (semi-insertion), et enfin éloignement marqué voire radical de l'emploi. Ce faisant, on relèvera le caractère réducteur, et semble-t-il de moins en moins pertinent, des désignations administratives habituelles : un contrat à durée déterminée n'est pas nécessairement synonyme d'emploi précaire, un cumul d'épisodes de chômage peut être plus lourd de conséquences qu'une seule inscription continue pendant un an, etc. Plus encore, une hétérogénéité sans cesse croissante s'observe au sein des publics prioritaires de la politique de l'emploi, où une même désignation (telle qu'allocataire du RMI, ou chômeur recevant l'allocation de solidarité spécifique) englobera à la fois des personnes en grande difficulté d'insertion et des personnes plus jeunes et mieux formées ayant momentanément basculé dans ces dispositifs du fait de la suppression de l'allocation d'insertion ou du durcissement des conditions d'accès à l'assurance chômage.

Encadré
Les publics prioritaires de la politique de l'emploi
Réf. : article de Christine Abrossimov - Dares
paru dans la revue Travail et Emploi n°70 1/97

Parmi les principales catégories, regroupées sous le titre de "publics prioritaires de la politique de l'emploi", figurent :

- les demandeurs d'emploi de longue durée, dont la définition administrative a varié au cours du temps (aujourd'hui justifiant de 12 mois d'inscription à l'ANPE pendant les 18 mois précédant l'embauche) ;
- les demandeurs d'emploi de très longue durée, soit trois ans d'ancienneté au chômage, ou deux ans selon les cas (Contrat initiative emploi depuis le 1er septembre 1996) ;
- les jeunes rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle, résidant ou non dans des quartiers dégradés ;
- les personnes de plus de 50 ans privées d'emploi, ou demandeurs d'emploi depuis plus d'un an. Ce type de catégorie est particulier à la France ;
- les bénéficiaires du RMI, sans emploi depuis plus d'un an ou non. Dans certains cas, on inclut également les conjoints ou concubins de bénéficiaires du RMI, sans emploi depuis plus d'un an (contrat emploi consolidé) ;
- les bénéficiaires de l'Allocation spécifique de solidarité ;
- les travailleurs handicapés, prioritaires pour la plupart des mesures d'aide à l'emploi, mais également bénéficiaires d'aides spécifiques (AGEFIPH, ateliers protégés, garanties de ressources...) ;
- les femmes isolées, notamment les femmes à la recherche d'un emploi, à faibles ressources, et ayant la charge d'enfants. Cette catégorie est la moins bien encadrée administrativement. Cette catégorie a bénéficié jusqu'en 1993 d'outils propres de réinsertion (stage "femmes isolées" financés par le Fonds National de l'Emploi).

Les publics prioritaires sont soit les destinataires exclusifs de contrats ou stages aidés, soit, au sein de publics éligibles à ce type d'aides, bénéficient d'un accès privilégié ou font bénéficier leur employeur de primes ou d'exonérations supplémentaires.

2. La connaissance des dispositifs d'insertion et de leurs bénéficiaires

La définition réglementaire d'un dispositif permet d'en identifier le contenu, durée, statut, rémunération ou indemnité, caractéristiques administratives des bénéficiaires (en notant cependant qu'un même bénéficiaire peut être éligible à plusieurs titres et de ce fait peut "choisir" entre eux pour ne pas révéler son appartenance à une catégorie trop stigmatisante). Sont bien documentés en même temps les capacités d'accueil, les flux d'entrée, et le devenir immédiat des bénéficiaires à la sortie du dispositif.

Les zones d'ombres portent en revanche sur nombre d'éléments pouvant rendre compte de l'effectivité et l'efficacité qualitative de ces dispositifs. Comment s'opère l'entrée dans un dispositif (circuits de recrutement, modes de sélection) ? Quelles sont les caractéristiques réelles des bénéficiaires (leurs antécédents et parcours, leur situation sociale, familiale, pécuniaire, leurs attentes à l'égard du dispositif, leurs projets) ? Quelles sont enfin les pratiques à l'œuvre au sein du dispositif, les actions effectivement conduites, leur adéquation avec les attentes des bénéficiaires ?

Au delà de l'indicateur, largement disponible mais combien insuffisant, du "taux d'accès ou de retour à l'emploi 3 (ou 6) mois après le passage dans le dispositif", il s'agit en effet d'enrichir et de diversifier (en termes de socialisation, de professionnalisation, d'autonomie...) les formes d'appréhension de l'utilité de tel dispositif pour tel bénéficiaire, et le sens qu'il prend dans le cadre d'un itinéraire d'insertion (itinéraire qui ne saurait au demeurant être défini de façon normative et linéaire, au risque d'occulter les démarches "essais-erreurs" qui naturellement le jalonnent).

3. L'enchevêtrement et l'instabilité des dispositifs

L'appréhension globale du paysage composé par l'accumulation et l'empilement des dispositifs, l'examen de leur cohérence du point de vue des individus, pose un tout autre problème que celui de la description isolée de chacune de ses composantes, et ce problème est aggravé encore par les constants remaniements de la réglementation provoquant fluctuations dans les appellations, les critères de ciblage, les articulations ou inscriptions implicites dans des parcours d'insertion.

Elle soulève dès lors une double question :

a) Comment à un instant donné, ou au cours d'une année donnée se répartissent entre ces dispositifs (selon qu'ils sont plus ou moins qualifiants et propices au retour vers l'emploi) les populations plus ou moins fragilisées ? Comment repérer les personnes les plus aptes à en mobiliser les ressources et celles au contraire qui en sont tenues largement ou totalement à l'écart ?

b) Comment enfin se conjuguent inscription dans un (ou une suite de) dispositif relevant de la politique de l'emploi, formes d'accompagnement professionnel, et admission au bénéfice des principales politiques sociales (accompagnement social, soutien de ressources, logement, etc.) ?

Cette double question renvoie, en retour, aux problèmes de cohérence des dispositifs, tels que conçus par les différents décideurs : comment rendre compte de l'articulation dans le temps entre ces dispositifs, des enchaînements plus ou moins immédiats et plus ou moins cohérents (cohérence qui peut être appréhendée d'une part en termes professionnels -progression au regard d'un projet professionnel ou au contraire répétition de stages sans perspectives-, mais d'autre part également en terme de progression des droits et statuts sociaux, des rémunérations, qui leurs sont associés) ?

Commentaire sur les tableaux chiffrés relatifs aux publics prioritaires

Les données relatives aux différentes catégories de publics prioritaires ne peuvent s'additionner simplement, car certaines personnes peuvent mentionner plusieurs caractères "prioritaires"... mais elles peuvent aussi en occulter certains ou n'en déclarer qu'un, en fonction des droits afférents, notamment en matière de rémunération ou de couverture sociale. Les taux de pénétration des publics prioritaires dans les mesures de politique d'emploi n'ont ainsi qu'une valeur indicative (cf. tableau 2 p63).

Par ailleurs, il est très difficile d'obtenir des taux de pénétration des mesures parmi les publics prioritaires, car cela suppose de connaître avec exactitude le public potentiel : on peut choisir soit les effectifs à une certaine date, pour peu qu'on les connaisse (nombre de demandeurs d'emploi de plus d'un an, de plus de trois ans, nombre de bénéficiaires du RMI, avec ou sans emploi depuis plus d'un an, bénéficiaires de l'allocation solidarité spécifique au 31 décembre), soit les nouveaux flux dans l'année, sachant que ces populations se renouvellent massivement (sortie de chômage, changement de catégorie de demandeurs d'emploi, sortie du RMI, de l'ASS...), ou encore les effectifs moyens au cours de l'année. Ces indicateurs, tels que retranscrits dans le tableau 3 ci-dessus, ne sont que très imparfaitement abordés dans le cadre de cet article.

Encadré
Dispositifs et publics prioritaires (Réf. article de Christine Abrossimov)

Tableau 1

Les publics prioritaires dans la politique de l'emploi en 1995

	Entrées				
	CIE*	ACCRES	CES	CEC	SIFE
<i>Nombre total de bénéficiaires ¹⁾</i>	154 484	86 729	651 920	47 987	197 100
<i>Demandeurs d'emploi de plus de 1 an</i>	116 172	47 614	388 544	-	106 631
<i>Demandeurs d'emploi de plus de 3 ans</i>	6 643	-	78 882	21 882	17 936
<i>Chômeurs de niveau VI et Vbis</i>	-	17 779	222 305	15 356	72 140
<i>Demandeurs d'emploi âgés de plus de 50 ans</i>	20 855	6 186	36 508	3 983	10 841
<i>Bénéficiaires du RMI</i>	14 985	12 316	150 594	13 196	47 698
<i>Bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité</i>	-	7 979	31 292	-	21 878
<i>Travailleurs handicapés</i>	12 050	-	-	5 183	-

¹⁾ nouveaux contrats, conventions, stages ou bénéficiaires d'aide pendant l'année.

* Dispositif entré en vigueur au deuxième semestre 1995.

Tableau 2

Taux de pénétration des publics prioritaires dans la mesure

	Taux (en %)				
	CIE*	ACCRES	CES	CEC	SIFE
<i>Demandeurs d'emploi de plus de 1 an</i>	75,2	54,9	59,6	-	54,1
<i>Demandeurs d'emploi de plus de 3 ans</i>	4,3	-	12,1	45,6	9,1
<i>Chômeurs de niveau VI et Vbis</i>	-	20,5	34,1	32,0	31,6
<i>Demandeurs d'emploi âgés de plus de 50 ans</i>	13,5	7,0	5,6	8,3	5,5
<i>Bénéficiaires du RMI</i>	9,7	14,2	23,1	27,5	24,2
<i>Bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité</i>	-	9,2	4,8	-	11,1
<i>Travailleurs handicapés</i>	7,8	-	-	10,8	-

* Dispositif entré en vigueur au deuxième semestre 1995.

Tableau 3

Taux de pénétration des mesures parmi les publics prioritaires

	Effectif moyen en 1995	Taux (en %)				
		CIE*	ACCRES	CES	CEC	SIFE
<i>Demandeurs d'emploi de plus de 1 an (Catégorie 1)</i>	1 086 522	21,4	4,4	35,8	-	9,8
<i>Demandeurs d'emploi de plus de 3 ans (Idem)</i>	221 957	6,0	-	35,5	9,9	8,1
<i>Chômeurs de niveau VI et Vbis en mars (Source Enquête Emploi)</i>	1 463 232	-	1,2	15,2	1,0	4,9
<i>Demandeurs d'emploi âgés de plus de 50 ans (Catégorie 1)</i>	345 364	12,0	1,8	10,6	1,2	3,1
<i>Bénéficiaires du RMI (Ménages allocataires)</i>	840 843	3,7	1,5	18,0	1,6	5,7
<i>Bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité</i>	467 600	-	1,7	6,7	-	4,7

* Dispositif entré en vigueur au deuxième semestre 1995 (Pour ce calcul, le nombre de CIE a été estimé en année pleine).

Sources : MTAS-DARES, ANPE, CNASEA - chiffres France métropolitaine.
Estimations DARES.

III - SOURCES STATISTIQUES : QUELQUES SOURCES RETRAÇANT LES TRAJECTOIRES PROFESSIONNELLES DES POPULATIONS EN DIFFICULTE

Description

ANPE :

Constitution récente d'un fichier historique extrait de GIDE 1bis. Il enregistre les événements successifs connus de l'ANPE relatifs à une même personne depuis sa première inscription, et les conserve durant au minimum 3 ans après annulation de sa dernière demande.

Les informations portent sur les caractéristiques du demandeur (situation familiale et socioprofessionnelle), les activités réduites, les entretiens et prestations fournies par l'Agence, le plan de formation et les stages de formation correspondants. Cependant, les variables ainsi « historicisées » sont en nombre relativement restreint, et s'il est possible par exemple de savoir si le demandeur est ou non bénéficiaire du RMI, on ne peut pour autant connaître son ancienneté d'admission dans ce dispositif. Par ailleurs, peu d'informations sont disponibles sur le type d'emploi retrouvé, ou l'entrée dans un dispositif de la politique de l'emploi, à l'issue d'un épisode de chômage. Notons que ce fichier pourrait être apparié avec le fichier historique que l'UNEDIC a constitué de son côté (Fichier National des Allocataires), lequel enregistre des informations plus explicites sur les conditions d'indemnisation, ainsi que sur les emplois retrouvés.

Est greffée sur ce fichier à l'initiative de la DARES une enquête de suivi de 9 000 chômeurs sur 3 ans, comportant notamment un entretien rétrospectif sur l'itinéraire suivi depuis la sortie de l'école jusqu'à l'entrée en chômage, puis un suivi de la situation mois par mois par téléphone. Ces données seront opposées avec les données de suivi recensées dans le fichier historique.

DARES :

Suivi par panel de bénéficiaires des principales politiques d'emploi entrées en application en mars 1994 (CES, SIFE), en septembre-octobre 1994 (CRE, contrat de qualification), ou en septembre 1995 (Première génération de CIE). Pour chaque mesure, l'échantillon initial est de 20 000 personnes. Une première interrogation (par voie postale) porte sur la situation vécue avant l'entrée en mesure (situation personnelle, formation et qualification, stages et emplois, aide des "intermédiaires de l'insertion", circonstances d'entrée en mesure), complétée d'une description précise du contrat ou stage et de son déroulement. La deuxième, 8 à 12 mois plus tard, concerne le bilan du contrat ou du stage, le jugement porté sur celui-ci, les acquis éventuels. La troisième enfin porte sur la nouvelle situation, et cherche à retracer mois par mois le parcours professionnel. Des procédures sont prévues pour détecter les biais éventuels dus aux non-réponses aux phases successives de l'enquête.

Ces différents panels ont été mis en place pour servir à l'évaluation de la Loi Quinquennale sur l'Emploi ; il serait important qu'après bilan de leurs enseignements et limites éventuelles, ces outils de suivi puissent être renouvelés et pérennisés.

Enquête Emploi de l'INSEE :

Cette enquête particulièrement riche, et portant sur un échantillon de grande taille, représente le pivot central, et l'outil de mise en cohérence, de tout l'appareil statistique sur l'emploi. Des réflexions approfondies sont actuellement en cours pour préparer la nouvelle génération d'enquêtes qui prendra place à partir de l'an 2000. Il s'agit entre autres objectifs de mieux appréhender les formes selon lesquelles s'exprime en réalité la précarité de l'emploi, en allant au delà du questionnement actuel qui se limite à la précarité du "statut", de mieux suivre les trajectoires professionnelles sur courte période, mieux cerner aussi la notion de "distance à l'emploi" : chômeurs découragés, personnes en grave difficulté sur le marché du travail.

Difficultés d'utilisation

Il convient de rappeler les limites que peut présenter l'enquête Emploi dans l'appréhension de la précarité d'emploi :

- elle n'est effectuée qu'auprès des ménages vivant en logement ordinaire, laissant ainsi dans l'ombre non seulement les personnes sans domicile stable, mais aussi celles résidant en collectivité : foyers de jeunes travailleurs, de travailleurs immigrés, centres d'hébergement...
- si la réitération de l'enquête trois années de suite auprès d'un même échantillon de logements permet de rendre compte des trajectoires professionnelles sur la période, les personnes les plus mobiles échappent cependant à ce suivi, ce qui empêche de bien analyser les formes de mobilité professionnelle qui s'accompagnent d'un changement de résidence ;
- la "clientèle" de dispositifs de politique de l'emploi est mal identifiée, avec par exemple une sous estimation de 30% du nombre de personnes en Contrat Emploi Solidarité. En outre, la multiplicité et l'instabilité de ces dispositifs, ou de leurs désignations, ne facilitent pas le questionnement.

A noter par ailleurs qu'est prévue la réalisation en 1997 d'une enquête complémentaire à l'enquête emploi, portant sur les personnes de 20 à 45 ans. Cette enquête renouvelle ainsi à la fois l'enquête "jeunes" (premiers emplois à la sortie du système éducatif) et l'enquête "carrières" (description par intervalles de 7 ans de positions professionnelles successives). Le questionnement englobe en outre les dimensions suivantes : environnement familial, horizon de la relation d'emploi, attitudes face au travail, aides financières reçues (pour la partie "jeunes").

IV - PROPOSITIONS POUR LE SYSTEME STATISTIQUE

De nombreuses informations sur la situation au regard de l'emploi des personnes en difficulté sont gérées par divers systèmes d'information administrative : fichiers de l'ANPE, fichiers Unedic, fichiers de suivi des CES, des allocataires du RMI, de l'API, etc. Ces systèmes sont cependant insuffisamment coordonnés : s'observe en particulier une césure marquée entre systèmes relatifs aux politiques d'emploi et systèmes propres aux politiques sociales (et ceci alors même qu'existent des procédures informatisées de transmission d'information dans le cas des RMIstes, soit pour vérifier auprès de l'Unedic la sincérité de leurs déclarations trimestrielles de ressources, soit pour notifier à l'ANPE leur qualité de "public prioritaire" pour l'admission au bénéfice de certains dispositifs).

Pour décloisonner ces informations, il serait d'un grand intérêt de constituer un "panel inter-dispositifs" qui, sur un échantillon suffisamment étoffé de personnes susceptibles d'être en difficulté (chômeurs de longue durée, chômeurs faiblement ou pas du tout indemnisés, bénéficiaires de dispositifs sociaux - RMI, API, etc.), suivrait sur plusieurs années le déroulement de leur "carrière administrative" dans ces divers dispositifs et les prestations sociales, y compris l'allocation logement, dont elles bénéficient. Enrichissant l'information d'ores et déjà rassemblée dans le "fichier historique" de l'ANPE sur une période de plusieurs années, un tel panel fournirait une information beaucoup plus assurée à la fois sur les difficultés (tant professionnelles que sociales) rencontrées par les personnes suivies, les usages (enchaînements, cohérence) qu'elles peuvent ou non faire des dispositifs d'emploi et sociaux, les événements associés à leur trajectoire, que ce soit dans un sens négatif : déclin progressif des ressources, perte de logement, etc., ou au contraire en terme d'autonomie retrouvée par sortie durable du champ des politiques sociales et d'emploi.

Ce type d'approche par panel inter-administratif n'est pas alternatif, mais bien plutôt complémentaire d'une approche par enquête en face à face suivant par vagues successives un même panel de personnes, ou reconstituant a posteriori leur biographie. Son apport propre serait en particulier une description de la "qualité" des réponses fournies par l'ensemble des gestionnaires des politiques sociales ou d'emploi aux besoins des personnes fragilisées, observées non plus à un instant donné, mais dans leur degré de cohérence temporelle sur l'ensemble d'un parcours. Cette

cohérence ne peut être aujourd'hui appréhendée que par la construction de cas types "longitudinaux" s'efforçant de croiser les effets -complexes- de multiples réglementations, mais qui, comme tout cas type, demeurent assez théoriques et réducteurs...

CHAPITRE VI - ACCES DES JEUNES A LA QUALIFICATION ET L'EMPLOI

I - CONTEXTE

Le problème de l'accès des jeunes à une qualification et à l'emploi n'est pas nouveau. Grâce aux enquêtes et aux études de l'INSEE, du CEREQ, de la DARES, de la DEP et du CEE, on dispose de nombreux éléments statistiques pour suivre et analyser l'insertion des jeunes dans la vie active.

1. Montée d'un "chômage d'insertion" et de la précarité de l'emploi

Au niveau national, le chômage des jeunes récemment sortis du système scolaire a suivi la conjoncture : de 1975 à 1985, le taux de chômage en mars des jeunes ayant fini leurs études durant l'année scolaire précédente est passé de 14 % à 45 %. De 1985 à 1989, ce taux est retombé à 25 %. Cette baisse était liée au développement de nouvelles mesures de la politique de l'emploi, puis à la reprise économique créatrice d'emplois. Mais de 1989 à 1994, le chômage des jeunes a augmenté à nouveau fortement puisqu'en cinq ans on a retrouvé le niveau de 1985 (45 %). La situation s'est légèrement améliorée en 1995.

L'évolution de la situation des jeunes sur le marché du travail se caractérise aussi par une montée des "emplois précaires" ou des "situations intermédiaires" entre chômage, formation et emploi. Parmi les actifs occupant un emploi et âgés de 16 à 25 ans, la part de ceux qui sont en stage, en contrat aidé (type contrat de qualification ou CES), en apprentissage ou en intérim est passée de 13 % à 27 % entre mars 1985 et mars 1995. Il faudrait évidemment distinguer dans ce vaste ensemble, les situations qui s'inscrivent réellement pour les jeunes dans un parcours vers la qualification et l'emploi, de celles qui ne sont qu'un pis aller ayant toutes les chances de déboucher sur un autre stage ou le chômage.

2. Difficultés d'insertion et trajectoires d'exclusion

Les chiffres sur le "chômage des jeunes" attirent souvent des commentaires alarmistes sur la situation de l'ensemble de la jeunesse. L'ampleur du non emploi dans les premiers mois suivant la sortie de formation initiale n'est pourtant qu'un aspect de la question. Ainsi, faut-il rappeler que :

- le chômage des jeunes est, en moyenne, un chômage de moins longue durée que celui des adultes
- la période d'insertion séparant la sortie de formation initiale de l'accès à un emploi relativement stable s'est considérablement allongée
- la jeunesse est une période de transition, de recherche identitaire, ce qui peut entraîner en soi des parcours moins normés qu'ailleurs.

Certains discours laisseraient penser que plus de la moitié des jeunes seraient exclus durablement de l'emploi. Or on peut estimer que tout au plus 10 % des jeunes ayant franchi le cap des 25 ans deviennent durablement bénéficiaires d'un minimum social comme le RMI. Il faut donc distinguer **les difficultés d'insertion** à l'entrée dans la vie active, du reste très liées à la conjoncture du moment, et les **trajectoires d'exclusion**, menant les jeunes à une situation où, pour toute une série de raisons, l'accès à un emploi ordinaire est devenu peu probable.

Les trajectoires menant des jeunes vers une exclusion de l'emploi sont diverses mais elles concernent certaines populations bien plus que d'autres. C'est en tout cas ce qui apparaît dans plusieurs études (voir encadré sur les jeunes bénéficiaires du RMI).

Les parcours d'insertion des jeunes et leur issue varient largement en fonction du **niveau de diplôme**. Le taux de chômage cinq ans après la sortie de la formation initiale est resté faible pour les plus diplômés mais a considérablement augmenté pour les non diplômés (voir encadré p68).

L'observation des parcours des jeunes à partir de leur sortie de formation initiale montre donc que si l'ensemble des jeunes est de plus en plus concerné par le chômage au début de la vie active, les jeunes sans qualification continuent à être les plus touchés par une exclusion de l'emploi qui va bien au-delà de la période d'insertion.

Le niveau d'études n'est évidemment pas le seul critère influençant les parcours d'insertion. Des jeunes sont en voie d'exclusion à cause de :

- l'absence de réseaux porteurs vers l'emploi (dans leur environnement),
- certains stigmates, notamment ethniques,
- une image de soi négative, renforcée par l'expérience de l'échec scolaire qui les a disqualifiés,
- une absence d'orientation professionnelle active,
- une insécurité d'existence, notamment en lien avec la précarité financière.

Ces facteurs ne sont pas toujours faciles à identifier dans une enquête statistique classique.

LA SITUATION DES JEUNES CINQ ANS APRES LA FIN DES ETUDES

D'après l'enquête emploi, pour les jeunes sortis en 1989, on observe en 1994 un taux de chômage de 35 % pour les non diplômés contre 5 % pour les titulaires d'un diplôme supérieur au baccalauréat. Si l'on compare cette situation à celle de l'ensemble des actifs de même niveau de diplôme, on constate que pour les non diplômés, cinq ans après la sortie de l'école, ils conservent un "sur-chômage" fort signe d'une difficulté d'insertion persistant dans le long terme. Pour ce qui est des plus diplômés, cinq ans après la fin de leurs études ils sont en situation de "sous-chômage" puisque le taux de chômage des actifs diplômés de l'enseignement supérieur est de 7 %.

Les disparités de ce "chômage à moyen terme" entre niveaux de diplômes se sont surtout accentuées dans la première moitié des années 1980. Cette situation à moyen terme est peu sensible à la conjoncture.

(D'après un article de C. Mini et M. Meron dans Économie et Statistique n°283-284, 1995)

PARCOURS DES JEUNES BÉNÉFICIAIRES DU RMI

Une enquête effectuée dans l'agglomération lyonnaise en septembre 1994 donne les informations suivantes sur les 4 500 bénéficiaires du RMI âgés de moins de trente ans :

* **Sur le niveau de diplôme** : d'un côté, 24 % ont un diplôme supérieur ou égal à bac +2; mais de l'autre côté, 48 % n'ont pas de diplôme supérieur ou équivalent au CAP (contre 27 % sur l'ensemble des adultes de 25 à 29 ans au recensement de 1990). Parmi ceux-ci, 60 % ont quitté l'école à 16 ans ou avant.

* **Sur les origines géographiques** : 40 % sont en France depuis au moins deux générations (ils sont nés en France et leurs parents aussi); 36 % sont des "immigrés de deuxième génération" (ils sont nés en France mais leurs parents sont nés à l'étranger).

* **Sur la trajectoire professionnelle** : seuls 15 % n'ont jamais travaillé; 32 % déclarent un parcours du type : "alternance de longues périodes de chômage et de courtes périodes d'emploi".

* **Sur les événements familiaux** : beaucoup de ruptures : plus de la moitié de ceux qui ont à leur charge un ou plusieurs enfants ne vivent pas avec un conjoint. "

(Source : rapport de la MRIE-Rhône-Alpes 1996)

3. Une multiplicité d'aides et de dispositifs

La politique visant à lutter contre l'exclusion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté a une vingtaine d'années. Les premières "actions jeunes" destinées à l'insertion professionnelle et sociale des 16-18 ans sortis de l'école sans qualification remontent à 1973. Depuis, au fil des "pactes pour l'emploi", des "plans jeunes", des accords interprofessionnels, des plans d'urgence, des ordonnances et des circulaires, le paysage de l'insertion des jeunes s'est largement peuplé.

Il est difficile de résumer l'histoire des politiques concernant l'accès à la qualification et à l'emploi des jeunes en difficulté. Cette histoire a été à la fois marquée par des réflexions de fond (comme celle du rapport Schwartz en 1981) et par des pressions conjoncturelles lorsque le taux de chômage des jeunes s'emballe ou que des quartiers explosent.

On peut noter depuis le début des années 1980 :

- une multiplication et une succession de mesures pour l'emploi ou la qualification des jeunes,
- le développement des structures d'insertion par l'économique,
- le développement d'un réseau d'accueil, d'information et d'accompagnement,
- la multiplication d'actions dans le cadre de la Politique de la Ville,
- l'émergence en 1989 d'un dispositif destiné à structurer des **parcours** d'accès à la qualification et à l'emploi : le CFI-jeunes.

En lien avec ce dernier dispositif, le programme PAQuE a permis de concentrer des moyens spécifiques sur des jeunes qui n'avaient pas les pré-requis exigés dans la plupart des organismes de formation.

Depuis 1994, la qualification des jeunes en difficulté relève progressivement de la compétence des Régions.

Quelques résultats issus de l'évaluation des dispositifs

Concernant l'évaluation des dispositifs, on peut noter quelques résultats :

1°) Les jeunes les moins qualifiés recourent souvent aux mesures pour l'emploi. Toutefois, ils accèdent moins aux mesures les plus porteuses (comme le Contrat de Qualification) qu'aux autres mesures (comme le CES) qui débouchent peu vers l'emploi.

2°) Une observation de l'entrée dans la vie active des jeunes couvrant une période allant de 1989 à 1995 conduit P. Werquin du CEREQ à la conclusion suivante :

"Tout autant que le faible taux d'accès à l'emploi à l'issue des mesures, c'est l'insuffisance de construction des parcours tout au long de ces six années qui demeure le point le plus fragile des dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes."

3°) Concernant le CFI-jeunes (justement destiné à organiser des parcours vers la qualification et l'emploi), le bilan de la DARES et de la DIJ sur les jeunes sortis dans le premier semestre 1993 montre que :

- les parcours dans le CFI sont en moyenne assez courts :
40 % des parcours ne durent pas plus de trois mois.
- ces parcours sont très divers :
si 39 % sont de type "stage court en attente d'un emploi" et si 9 % en restent à des "pré parcours", on trouve aussi des "parcours validant" (24 %) et des "parcours CFI-type" construits suivant le modèle attendu (10 %).
- les abandons sont assez nombreux :
on estime que 38 % des parcours ont été interrompus par abandon et qu'entre 1992 et 1993 ce motif de sortie est en progression.

Avec les critères habituels, le bilan pour les jeunes est le suivant :

Au total, 29 % des parcours CFI aboutissent à une validation de niveau V (CAP, BEP). Si l'on en juge par la situation des bénéficiaires 12 mois après la sortie du CFI, l'acquisition de ce diplôme ne semble cependant pas être un atout décisif pour l'accès à l'emploi. Les jeunes ayant obtenu une validation sont 48 % à ne pas avoir eu d'emploi contre 43 % de l'ensemble des sortants du dispositif. Il faut indiquer qu'une partie de ceux qui ont quitté le CFI avant la validation est sortie directement sur un emploi stable. Dans ce dernier cas le CFI a pu servir de position d'attente et a pu créer des opportunités.

Le bénéfice qu'ont pu tirer les jeunes les plus éloignés de l'emploi et de la qualification est d'autant moins évident qu'ils ont été en partie écartés du CFI dans certains lieux. Face à ce constat, la mise en place du programme PAQuE a révélé l'ampleur d'une jeunesse en grande difficulté, comme jadis le RMI avait révélé une pauvreté non prise en compte.

Au-delà de l'impact direct de CFI et PAQuE, l'évaluation montre comment la mise en place de ces dispositifs a pu engendrer une amélioration qualitative de l'offre de formation ou d'insertion pour des jeunes très éloignés de l'emploi. En effet, les organismes de formation par exemple, ont été amenés à proposer des programmes de formation adaptés à des jeunes qu'ils accueillaient peu ou pas. La Politique de la Ville a sans doute contribué à aller dans ce sens.

II - SOURCES D'INFORMATION STATISTIQUE

L'enquête annuelle sur l'emploi livre une photographie chaque année sur le niveau de formation des jeunes et leur situation sur le marché de l'emploi. Elle permet d'évaluer les difficultés d'insertion des jeunes en fonction de nombreux critères socio-démographiques et notamment en fonction du niveau de diplôme.

Les enquêtes sur l'insertion dans la vie active (IVA) menées par l'Éducation Nationale permettent de connaître la situation des jeunes ayant quitté l'école au cours de l'enseignement secondaire ou en classe de Section Spéciale, neuf mois après leur départ. Cette interrogation étant exhaustive, l'enquête peut donner des résultats fins au niveau local par type de filière.

Plusieurs enquêtes réalisées par le CEREQ ont permis le suivi de panels de jeunes sur plusieurs années depuis leur sortie de formation initiale. Ces enquêtes concernent surtout les jeunes sortis sans disposer d'un diplôme supérieur ou équivalent au bac. Ainsi, un échantillon de ces jeunes sortis de formation initiale en 1989 a été interrogé cinq fois de décembre 1990 à janvier 1995. Ces enquêtes permettent d'analyser les parcours sur le marché de l'emploi en fonction de quelques critères socio-démographiques. Elles entendent aussi livrer des repères sur le rôle des dispositifs d'aide à l'insertion. Associées à des panels de bénéficiaires de plusieurs mesures pour l'emploi, ces enquêtes ont permis à la DARES de comparer la trajectoire de ces bénéficiaires à celle de bénéficiaires potentiels.

La Délégation à la Formation Professionnelle puis la DARES et la Délégation Interministérielle à l'Insertion des Jeunes utilisent depuis plusieurs années les panels de suivi de "jeunes en difficulté" et en particulier ceux pris en charge dans le dispositif du Crédit Formation Individualisé (CFI). Le point d'observation est constitué par le réseau des Missions Locales et PAIO. Sur un échantillon de ces structures, équipées du logiciel PARCOURS, on a pu étudier d'un point de vue statistique 190 000 dossiers, en 1995. Outre les variables classiques d'âge et de niveau de formation, on peut repérer avec ces dossiers des trajectoires sur le marché de l'emploi et la "consommation" de mesures diverses pour l'emploi ou la formation. Du fait de son champ, plus ou moins partiel, cette source statistique comporte bien des limites : certains jeunes ne passent pas par les Missions Locales ou les PAIO ou bien n'entretiennent pas de lien durable avec ces structures. Cependant, cette source statistique présente l'intérêt de pouvoir livrer des résultats régionaux en lien direct avec des dispositifs comme le Crédit Formation Individualisé pour les jeunes.

L'enquête "jeunes et carrière" réalisée en 1989, 1992 et prévue en 1997 est en réalité un volet complémentaire de l'enquête emploi. Elle permet en outre de rapprocher la trajectoire sur le

marché de l'emploi (avec les événements professionnels intervenus depuis la fin des études) de divers événements concernant d'autres domaines : famille, logement, revenus...

Signalons que le nouveau panel téléphonique du CEREQ prévoit également de questionner les jeunes sur d'autres champs que ceux de la formation initiale, de la situation professionnelle et des dispositifs.

On tente notamment de cerner le système de ressources qui permet aux jeunes de vivre, qu'il s'agisse de ressources financières propres ou d'aides apportées par l'environnement. On s'intéresse également à la situation professionnelle du conjoint et à son évolution. Ce nouveau panel a fait l'objet d'une première interrogation en avril-mai 1996 et devrait au moins être interrogé quatre fois. Mais pour le CEREQ, une période de quatre ans est jugée insuffisante pour l'observation de l'insertion des jeunes aujourd'hui.

III - PROPOSITIONS POUR LE SYSTEME STATISTIQUE

Pour une connaissance multiforme des trajectoires

Le système statistique sur l'insertion des jeunes dans la vie active semble relativement étoffé. Il permet une connaissance assez fine des trajectoires professionnelles plusieurs années après la fin des études, en se basant sur des critères objectifs. On dispose donc d'un ensemble de repères chiffrés utiles pour les décideurs.

Toutefois, la connaissance de l'insertion des jeunes ne peut se résumer à une analyse de l'effet combiné sur le taux de chômage de diverses variables comme la date de fin d'études, le niveau de diplôme, le sexe, le passage dans telle mesure pour l'emploi ou la formation...

Plusieurs études montrent qu'il existe différents modes d'insertion et que le mode d'insertion des jeunes évolue. Ainsi, le même événement prend des sens différents pour des jeunes dans des contextes et des stratégies variables.

Pour mieux comprendre les mutations de la jeunesse, il paraît donc indispensable de développer une connaissance multiforme de l'insertion des jeunes. Un effort a été fait pour intégrer dans les enquêtes des éléments permettant une approche plus globale de l'insertion (non limitée à une succession de situations par rapport à l'emploi). Mais, ne faut-il pas davantage combiner enquête statistique et travaux monographiques destinés à mieux saisir le "sens des trajectoires" ?

Pour une meilleure connaissance des "trajectoires d'exclusion"

Il est évident qu'une fraction des jeunes, heureusement encore minoritaire, suit une trajectoire les conduisant à une exclusion durable de l'emploi. Ces trajectoires ne peuvent être repérées qu'en analysant des parcours sur plus de sept ans.

Les enquêtes statistiques nationales permettent-elles de repérer et de décompter correctement de telles trajectoires ?

On peut en douter. L'enquête emploi ne permet pas de connaître des trajectoires individuelles longues. Par ailleurs, son champ est celui des ménages ordinaires, n'incluant donc pas les foyers. De leur côté, les panels ont du mal à rester fiables sur une telle durée et on peut supposer que pour un jeune, le basculement dans la précarité avec notamment une rupture des liens familiaux va souvent de pair avec sa disparition du panel.

La solution serait sans doute d'interroger de façon rétrospective un échantillon de jeunes adultes durablement bénéficiaires de minima sociaux (RMI, API, ASS, etc.). L'analyse de ces trajectoires devrait évidemment être menée en comparaison avec celles d'autres jeunes. L'expérience montre qu'une interrogation rétrospective n'est pas fiable pour connaître sous tous les aspects "une carrière", surtout pour des personnes qui ont pu vivre une grande précarité et des événements "honteux" ou traumatisants. Avant d'engager une vaste opération, il faudrait donc tester la précision d'une telle enquête sur des indicateurs simples...

ANNEXE VI

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL DU CNIS SUR LES SANS-ABRI

POUR UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DES SANS-ABRI ET DE L'EXCLUSION DU LOGEMENT (RAPPORT DU CNIS N° 29, MARS 1996)

1 - RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

La réflexion sur les outils de connaissance des populations exclues du logement soulève des questions techniques mais aussi des questions d'éthique : le besoin de mieux connaître ne peut pas tout justifier. En particulier, il paraît indispensable de prendre en compte l'impact prévisible d'une multiplication d'enquêtes spécifiques sur ces populations.

Pas de "ghetto statistique"

Même si certaines investigations ciblées semblent nécessaires, le groupe considère que la prise en compte des populations qui ne disposent pas de logement autonome stable doit être un souci partagé par l'ensemble des concepteurs des grandes enquêtes traditionnelles sur les différents domaines (emploi, logement, conditions de vie, santé, etc.) ainsi que des recensements.

Au niveau de l'offre du logement, il n'existe pas, que ce soit dans le parc social ou dans le parc privé, un "stock" de logements destiné par nature au logement des ménages pauvres. C'est en étudiant dans quelles conditions les ménages changent de logement et ce que deviennent les logements qu'ils quittent, que l'on pourra comprendre le fonctionnement du marché et la part du parc accessible aux plus démunis, mais aussi les mesures susceptibles d'augmenter cet espace.

Prendre en compte les besoins d'information au niveau local

Même si les grandes orientations en matière de logement sont nationales, l'action en faveur du logement des personnes défavorisées ou pour l'habitat s'inscrit au niveau local dans des territoires différents (agglomérations, bassins d'habitat, départements, régions) et amène les acteurs à construire des politiques à ce niveau.

C'est pourquoi le groupe de travail considère que le système statistique sur l'exclusion du logement doit en outre comporter une offre de production statistique décentralisée assez développée pour accompagner les acteurs dans leur action et l'évaluation.

C'est aussi à l'échelle locale que l'adéquation offre/demande de logement peut être appréciée, grâce à la combinaison de diverses sources, et éventuellement par la réalisation d'enquêtes spécifiques.

Développer la qualité des investigations

A l'issue des investigations pilotes, pour développer la qualité des enquêtes sur l'exclusion du logement, trois enjeux majeurs apparaissent :

Une connais- La plupart des investigations expérimentées ont mis en jeu un partenariat :

sance en partenariat

- partenariat entre chercheurs de plusieurs disciplines et ayant des méthodes d'investigation différentes (enquête statistique, entretiens semi-directifs...)
- partenariat entre organismes de nature différente (instituts de statistique, d'études ou de recherche, services de diverses administrations, de collectivités locales ou d'autres organismes publics, associations, etc.).

Ces partenariats doivent être recherchés car il apparaît essentiel de faire participer à des investigations de cette nature des personnes amenant un regard différent. C'est cette approche plurielle, source d'enrichissement mutuel, qui peut permettre aux statisticiens et aux responsables politiques et administratifs de sortir d'une grille de lecture très conventionnelle et normalisatrice.

De ce point de vue, la participation à la recherche de personnes vivant ou ayant vécu, elles-mêmes, l'exclusion du logement peut s'avérer utile à certains stade du travail.

Par ailleurs, associer étroitement à la recherche des institutions et des personnes au contact des exclus, c'est créer les conditions favorables pour que la connaissance contribue effectivement à orienter les décisions et à transformer les pratiques.

Améliorer la communication avec les plus exclus

On a relevé l'importance d'une bonne communication avec les personnes dans une situation d'exclusion du logement et notamment de la relation de confiance à instaurer entre enquêteur (trice) et enquêté. Cela passe par trois phases :

- l'élaboration du questionnaire (sur ce point, les associations peuvent jouer un rôle important pour arriver à un langage commun),
- la formation des enquêteurs (ceux-ci demandent de pouvoir mieux saisir les enjeux de l'enquête, de pouvoir entrer dans un échange réciproque d'informations et de pouvoir réagir, en tant que citoyens, face à des situations de pauvreté ou de détresse),
- la restitution auprès des enquêtés des résultats de l'investigation (cela demande d'acquérir un savoir-faire).

Un champ d'interrogation assez large

Dans les enquêtes auprès de populations défavorisées, les questionnaires peuvent devenir des "compteurs de handicaps". Le risque de ce type d'enquête est de renforcer l'image négative des populations vivant une situation difficile, et par là même de renforcer une stigmatisation et une disqualification sociale. Or plusieurs enquêtes montrent que les personnes en situation d'exclusion du logement ou en difficulté, restent des acteurs développant des stratégies, qu'elles sont marquées par une histoire propre et qu'elles manifestent des aspirations. Il est donc important de développer des investigations statistiques éclairant ces aspects et surtout de coupler enquête statistique et entretiens qualitatifs.

Rendre compte des trajectoires et des processus

L'analyse des premiers résultats issus des investigations pilotes montre l'importance de ne pas rester sur des constats statiques. L'étude des trajectoires résidentielles en lien avec les parcours familiaux ou professionnels est riche d'enseignements. Elle permet notamment de mieux repérer les processus d'exclusion/insertion et les fonctions des différents segments de l'offre de logement.

Cette approche dynamique permet de mieux éclairer les dispositifs et les politiques en les situant non seulement face à des "catégories" mais aussi face à des processus.

2 - LES QUATRE PRINCIPALES PROPOSITIONS

- 1 - Réaliser une enquête nationale auprès des personnes fréquentant les lieux d'hébergement ou d'accueil principalement destinés aux sans domicile.

- 2** - Mieux prendre en compte les populations sans logement autonome stable dans le recensement de la population et les enquêtes nationales traditionnelles.
- 3** - Développer des investigations locales sur l'accès au logement des populations à bas revenus à des échelles pertinentes.
- 4** - Réaliser une enquête nationale sur les ménages menacés d'expulsion et sur l'issue des procédures.

Collection des rapports du CNIS

Rapports parus en 1998

- n° 39 - Les statistiques de l'assurance par P. ROUX, O. FLICHE, P. PONCET - janvier
- n° 40 - Rapport d'activité 1997 - tome 1 (rapport général) - février
- n° 41 - Rapport d'activité 1997 - tome 2 (les Comités du CNIS) - février

Rapports parus en 1997

- n° 32 - Le dispositif statistique sur les trois fonctions publiques par G. NEYRET et J-F. PONSOT - janvier
- n° 33 - Rapport d'activité 1996 - tome 1 (rapport général) - février
- n° 34 - Rapport d'activité 1996 - tome 2 (les Comités du CNIS) - février
- n° 35 - Handicap et dépendance - rapport du groupe présidé par M-T. JOIN-LAMBERT - juillet
- n° 36 - Actes de la Rencontre du CNIS "L'information statistique et son public" - juillet
- n° 37 - Avis sur les programmes statistiques pour 1998 - juillet
- n° 38 - Les aspects statistiques et méthodologiques relatifs aux marchés de produits dérivés par J. PECHA, F. CHAMPARNAUD et P. HASS - septembre

Rapports parus en 1996

- n° 27 - Rapport d'activité 1995 - tome 1 (rapport général) - février
- n° 28 - Rapport d'activité 1995 - tome 2 (les comités du CNIS) - février
- n° 29 - Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement - mars
- n° 30 - Avis sur les programmes statistiques pour 1997 - juillet
- n° 31 - Les opérations financières des entreprises par B. ENFRUN, P. PONCET - octobre

Rapports parus en 1995

- n° 19 - Rapport d'activité 1994 - tome 1 (rapport général) - février
- n° 20 - Rapport d'activité 1994 - tome 2 (les comités du CNIS) - février
- n° 21 - Le suivi des retraites par P. L'HARDY - février
- n° 22 - Actes du séminaire du 17 janvier 1995 sur la mesure des critères de convergence - mars
- n° 23 - Statistiques sur le logement par P. KOEPP, P. CORVAISIER - mai
- n° 24 - Prélèvements fiscaux et sociaux (tome 2) par B. PLAGNET, P. CONCIALDI - mai
- n° 25 - Avis sur les programmes statistiques pour 1996 - juillet
- n° 26 - Étude sur la rationalisation du dispositif statistique public par A. MOTHE, J. ALLAIN - décembre

Rapports parus en 1994

- n° 16 - Moyen terme 1994-1998 (programmes statistiques) - février
- n° 17 - Avis sur les programmes statistiques pour 1995 - juillet
- n° 18 - Calcul des critères de convergence (Traité de Maastricht) par J-P. PATAT, P. DOMERGUE, C. PFISTER - décembre

Rapports parus en 1993

- n° 10 - Ville et statistique (actes d'une journée d'étude du CNIS) - février
- n° 11 - Rapport d'activité 1992 - février
- n° 12 - Cumul emploi-retraite, par P. L'HARDY - mars
- n° 13 - Avis sur les programmes statistiques 1994-1998 - juillet
- n° 14 - Simplification des enquêtes auprès des entreprises - août
- n° 15 - Nomenclature des spécialités de formation - décembre

Rapports parus en 1992

- n° 4 - Dichotomie entre sphère réelle et sphère financière, par J. PECHA, J. BOURNAY - février
- n° 5 - Rapport d'activité 1991 - février
- n° 6 - Avis sur les programmes statistiques pour 1993 - juillet
- n° 7 - Indices boursiers par D. DAVYDOFF, D. SZPIRO, P. HAZART, J. JOUNEAU - novembre
- n° 8 - La diffusion du recensement de 1990 : contraintes et enjeux, par M. CASTELLAN - décembre
- n° 9 - Prélèvements fiscaux et sociaux (tome1), par B. PLAGNET, P. CONCIALDI - décembre

Rapports parus en 1991

- n° 1 - Accidents de la vie courante par B. GARROS, O. CHOQUET, N. MOUREIX - janvier
- n° 2 - Europe et information statistique par M. MAILLET, A. MOTHE, A. BENEDETTI - avril
- n° 3 - Avis sur les programmes statistiques pour 1992 - juillet