

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

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

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

■ Développer les outils de connaissance au niveau local

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

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

Quelques **recommandations** sont susceptibles de prolonger ces avancées :

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

Composition du groupe de travail

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

Président : Guy NEYRET (INSEE)
Guy DESPLANQUES (INSEE), à compter d'avril 1997
Rapporteurs : Nicole ROTH (SESI)
Alberto LOPEZ (INSEE)

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

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

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

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

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

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

PAUVRETÉ, PRÉCARITÉ, EXCLUSION Pour une meilleure connaissance des situations et des processus

Rapport du CNIS n° 42, mars 1998, 76 p.
Disponible gratuitement sur simple demande au secrétariat
du CNIS (tél. : 01 41 17 52 62 - fax : 01 41 17 55 41).



Pauvreté, précarité, exclusion

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

l'observation des flux et des trajectoires.

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

■ Guy DESPLANQUES

Directeur régional de l'INSEE en Rhône-Alpes

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

■ Couvrir l'ensemble des populations en difficulté

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

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

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

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

■ Nécessité d'une information spécifique

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

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

Quelques sigles

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

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

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

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

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

Cinq orientations, neuf propositions

■ Coordonner la recueil et l'élaboration de l'information statistique

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

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

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

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

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

■ Mieux couvrir l'ensemble des populations concernées

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

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

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

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

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

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

échantillons sont en général trop réduits pour couvrir ces situations.

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

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

7. Développer la fonction de base de sondage des dispositifs. Du fait de la taille de l'échantillon, les enquêtes auprès des ménages présentent des limites en matière de représentativité. L'effectif de certaines populations est souvent trop faible pour permettre des exploitations statistiques suffisamment précises. C'est pourquoi il est nécessaire de compléter l'observation par des enquêtes menées à partir de bases de sondage alternatives, issues des systèmes de gestion de divers organismes (CNAF, ANPE, UNEDIC). Ce type d'enquête a déjà été tenté dans le passé, notamment dans le cadre du RMI (CREDOC 1995, INSEE 1997...). Compte tenu des difficultés inhérentes à ces enquêtes auprès de populations difficiles à joindre, un effort particulier de méthodologie de collecte et de redressement devrait être assuré pour limiter les biais dus aux non-réponses.

■ Développer l'utilisation des dispositifs et sources administratifs

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

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