



Paris le 8 mars 2006 - n° 36/D130

Compte rendu de la 4ème réunion du Groupe de travail Cnis
« Niveaux de vie et inégalités sociales » le 20 février 2006

Présents

Luc BEHAGHEL	LEA-INRA PARIS JOURDAN
Jacques BOURNAY	INSEE DESE MK2
Michel CASTELLAN	INSEE DDAR
Pascal CHEVALIER	INSEE DSDS
Maxime CHODORGE	UNION SOCIALE POUR L'HABITAT
Christel COLIN	INSEE DSDS
Pierre CONCIALDI	RAI
Agnès de FLEURIEU	OBS NATIONAL PAUVRETE ET EXCLUSION
Michel DOLLE	CERC
Denis DURAND	CGT- BANQUE DE FRANCE
Jacques FREYSSINET	CEE
Jean GADREY	PROFESSEUR D'ECONOMIE UNIVERSITE LILLE 1
Didier GELOT	DARES
Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT	UNIOPSS
Mary LETRANCHANT	FNARS
Maryse MARPSAT	INSEE DSDS
Georges MENAHEM	IRDES
Bernard MOREL	INSEE DDAR
Jean-Luc OUTIN	MATISSE
Hugues PICARD	INSEE IG
Nicolas PROKOVAS	CGT ANPE
Carla SAGLIETTI	CNIS
Bernard SUJOBERT	INSEE DDAR

Excusés

Jean-Philippe DAMAIS	
Benoît ROBIN	CGT-FO

Le compte-rendu de la précédente réunion est approuvé en début de séance.

Monsieur Freyssinet rappelle aux membres sa demande de réactions écrites avant le 4 mars sur la note d'étape transmise aux membres du groupe. Une version amendée sera discutée lors de la prochaine réunion. Il rappelle également que des réunions seront organisées par les rapporteurs sur les inégalités en matière de logement, de santé et d'éducation avec des spécialistes des formations

du Cnis ; les dates seront communiquées aux membres du groupe pour qu'ils puissent y participer s'ils le souhaitent.

Après la présentation de la note préparatoire à la discussion sur les aspects locaux des inégalités, Messieurs Gadrey et Castellan font part de leurs expériences en région Nord- Pas de Calais et Île de France. L'un et l'autre avaient communiqué des documents s'y rapportant.

Monsieur Gadrey, présentant le rapport sur les indicateurs de développement humain pour le Nord-Pas de Calais (comparés avec la Wallonie), indique qu'il fournira prochainement une note sur les enseignements tirés de l'expérience. Il souligne que cette recherche d'indicateurs a été engagée depuis une dizaine d'années, dans le cadre de la préparation des contrats de plan Etat-Région comme de schémas régionaux divers et plus récemment des « agendas 21 » régionaux. Cela aboutit à un questionnement des services régionaux pour la mise au point de tableaux de bord complexes ; la dernière version datant de quelques années comporte quelques 450 indicateurs, ce qui devient inutilisable à ce niveau de complexité. Il reste qu'il est plus facile, ensuite, de pouvoir sélectionner des indicateurs après cette tentative de bilan ambitieux. Plus récemment les institutions se sont posées les questions de savoir comment la constitution d'indicateurs dans quatre domaines classiques, l'économique, le social, l'environnement et la gouvernance accessibles, au-delà des experts, aux élus et aux associations. L'idée a émergé de sélectionner les indicateurs les plus utiles à un débat public fécond et, d'autre part, de fournir des indicateurs synthétiques. Ont été abordés successivement, en ce sens, les calculs de l'empreinte écologique, puis, tâche achevée à l'automne 2005, des trois indicateurs du PNUD, à savoir, l'indicateur de développement humain, l'indicateur de pauvreté humaine et l'indicateur de participation des femmes à la vie économique et politique ; enfin est en cours un projet visant à la construction d'un indicateur régional de type Bip-40 dont est chargée Florence Jany-Catrice.

Il fait état de la très forte progression d'une demande des régions et des autres collectivités territoriales visant à se doter d'outils qui soient non seulement des outils d'expertise, de pilotage, de contrôle, mais aussi des contributions au débat public. Il y a un double besoin de comparabilité dans le temps et avec les autres régions. Cette expérience n'est pas isolée : outre l'Île de France, des contacts ont lieu avec d'autres régions, Pays de la Loire, Rhône-Alpes, etc. On peut s'attendre à une démarche conjointe de certains exécutifs régionaux auprès de la statistique publique pour examiner comment on peut avancer. En effet, le travail est réalisé dans un partenariat très étroit avec la Direction régionale de l'Insee, mais on s'aperçoit de l'importance du nombre de variables nécessaires à l'examen de la pauvreté et des inégalités qui ne sont pas régionalisables en l'état actuel. Il est sinon nécessaire de rechercher des variables indirectes, pour tenter d'approcher des choses comme l'importance du temps partiel, le taux de pauvreté, etc. La régionalisation des politiques publiques ne s'est pas accompagnée, d'une régionalisation semblable de la statistique publique. Quels que soient les efforts pour mettre en réseau les différents observatoires régionaux de la formation, du tourisme, de la santé, on bloque sur des décisions nationales dont il faut, bien sûr, examiner le rapport coût-bénéfice. Il y aura de plus en plus une demande d'extension des enquêtes, notamment l'enquête emploi.

Monsieur Castellan présente l'expérience de l'Île de France. Le travail de la MIPES provient d'une demande de l'exécutif régional sur la mise à disposition d'indicateurs de pauvreté régionaux à l'instar du Bip-40 (cf. la demande en annexe du document fourni aux membres du groupe). Le groupe de travail a rassemblé dans le cadre de la MIPES des personnes d'horizons divers et aussi du milieu associatif. La note retrace ce qui est disponible en termes de pauvreté et comporte des propositions. Il est vrai que l'Île de France est particulière car nombre d'enquêtes nationales peuvent être mobilisées sans extension du fait de la taille de la région. Il est ainsi possible d'utiliser l'enquête « revenus fiscaux » pour aborder le sujet des travailleurs pauvres. Sur les domaines comme le logement, l'emploi, la santé, le groupe de travail a cherché à indiquer les indicateurs que l'on pouvait prendre en compte avec le double niveau régional et local. Il a été difficile de répondre à la demande des élus d'obtenir des indicateurs synthétiques par domaine et le groupe a été tenté de complexifier les choses en mettant en avant la nécessité de disposer de plusieurs indicateurs dans chaque domaine. On voit bien que le système statistique est assez pauvre : par exemple en matière de logement, on a du mal à cerner les gens qui sont en « rupture de logement », c'est-à-dire qui ne disposent pas d'un logement ordinaire. En matière d'emploi, on a des choses sur le chômage, mais peu sur les contrats précaires, le temps partiel, l'emploi précaire, etc. Par ailleurs, une approche par domaine passe à côté de problèmes transversaux comme la permanence de situations de pauvreté ou de précarité, ou les disparités ethniques ou entre hommes et femmes.

Une première demande est de pouvoir situer l'Île de France par rapport aux autres régions, problème analogue à celui de la comparaison des différents pays en Europe. Les indicateurs devraient résulter d'un consensus entre les acteurs. Par exemple, peut-on mettre au point des indicateurs de type Laeken au niveau régional, quelles seraient les difficultés pour le faire ? Ce travail doit être fait entre régions avant de formuler des demandes au système statistique.

Au niveau local, il faut pouvoir situer les inégalités entre territoires et voir si elles s'accroissent ou non. Ceci est important par exemple pour l'élaboration du schéma directeur. Il serait souhaitable, à son point de vue, de disposer d'indicateurs même imparfaits mais disponibles annuellement rapidement au niveau de la commune, pour ensuite construire des indicateurs montrant éventuellement l'évolution des inégalités entre départements. Il faut noter également qu'apparaît au niveau communal un besoin de connaître les inégalités de potentiel fiscal et de ressources.

Dernier point à souligner : la nécessité d'une approche démocratique y compris en termes de diffusion. Au-delà d'un annuaire statistique départemental publié chaque année, la Mipes a mis sur internet des données sociales au niveau communal, sur l'emploi, la pauvreté, le logement. Il est important que l'information économique et sociale soit accessible à un public large, aux citoyens. Ceci pose le problème des supports et des moyens.

Monsieur Morel fait état d'une bibliographie rapide des études publiées dans les revues régionales de l'Insee. Ces études sont toujours menées en partenariat avec des acteurs locaux, autres administrations ou collectivités territoriales. La liste des études sélectionnées pourra être communiquée aux membres du groupe. Par exemple, cinq régions, au moins, ont investi en 2004-2005 sur le champ « pauvreté précarité ». Les formes de demande ayant donné lieu à ces études sont très variables en termes de volume ; ce sont toujours les mêmes données qui sont mobilisées, celles provenant du RP et celles provenant des minima sociaux ou plus généralement des CAF et des revenus fiscaux locaux. Certains partenariats regroupent pratiquement tous les acteurs institutionnels locaux, c'est le cas de la Lorraine ; on peut alors avoir une information assez riche, mais on risque d'avoir une profusion d'indicateurs et il y a une tentative de tout synthétiser en un indicateur unique ; il y a un équilibre à trouver entre l'indicateur synthétique unique et la profusion de statistiques diverses ; ce point d'équilibre pourrait être un élément de réflexion pour le groupe.

Il faut s'interroger sur le rapport coût-efficacité de l'extension des enquêtes nationales. Il faut de plus tenir compte du fait qu'il est nécessaire de pouvoir suivre les domaines dans le temps ; alors il peut être préférable de rechercher à s'appuyer sur des sources dont on sait qu'elles seront régulièrement disponibles. D'où l'intérêt d'améliorer les méthodes standards d'exploitation de fichiers administratifs qui sont disponibles régulièrement même si ces derniers ont des défauts de qualité.

Madame de Fleurieu indique que l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, dans son rapport 2005-2006, insiste sur la nécessité de développer des indicateurs localisés. Constat qui rejoint celui du Conseil national de lutte contre l'exclusion. Il est, par exemple, nécessaire de pouvoir tenir compte notamment des aides locales pour juger de la situation des allocataires de minima. Il n'existe pas d'appareil de mesure homogène pour ce type d'aides permettant des comparaisons inter ou intra régionales.

Madame Joint-Lambert évoque trois sujets.

Sait-on comment est organisé le système statistique public dans les pays ayant une structure plus décentralisée ancienne ?

En second lieu, il faut différencier les besoins des politiques publiques et associatives régionales. On a besoin de choses très différentes : des indicateurs globaux de comparaison avec d'autres régions ou d'autres niveaux territoriaux, ces indicateurs peuvent éclairer les débats sur les orientations des politiques publiques : il y a des types d'inégalité différents selon les régions qui nécessitent des politiques également différenciées. Ce n'est pas la même chose de lutter contre la pauvreté dans la région de Marseille ou dans le Nord. Il y a aussi des besoins plus différenciés qui doivent être examinés au filtre des attributions de chaque collectivité, sinon on va vers une explosion de la demande qui ne pourra être satisfaite. Pour ces politiques différenciées il faut alors faire appel aux données administratives nationales mais aussi aux éléments qui sont disponibles notamment au niveau des conseils régionaux et généraux et qui ne sont jamais utilisés ni transmis. Par exemple, en ce qui concerne les enfants par les politiques de l'aide sociale à l'enfance ou le RMI. Par ailleurs, il est dommage que l'on n'aide pas les associations rigoureuses ayant des implantations assez larges sur le territoire pour mener une exploitation utilisable des données qu'elles collectent. Ces informations pourraient alors être également utilisées au plan régional ou local.

Le troisième point concerne l'expression des besoins. S'il n'y a pas démocratie, c'est à dire aussi acculturation réciproque, les données ne sont pas utilisées.

Madame Letranchant précise les travaux engagés pour améliorer, dans le cadre de la FNARS, l'Observatoire du 115, à la fois en ce qui concerne le nombre d'appel mais aussi le contenu de ceux-ci. Cette analyse sera faite au niveau départemental et national. En ce qui concerne les établissements qui sont adhérents à la Fnars, la base de données sera remise à jour et on procédera en septembre à une interrogation sur les personnes accueillies.

Monsieur Freyssinet souligne l'intérêt d'une amélioration des données fournies par les associations. L'Observatoire de la pauvreté avait, dans le passé du mal à utiliser ces données très hétérogènes. A sa demande, Madame Letranchant propose de fournir une fiche présentant les travaux engagés.

Monsieur Gadrey indique, en réponse à l'intervention de Madame Join-Lambert, que pour la Belgique, les données régionalisables sont effectivement plus riches, notamment en ce qui concerne l'enquête emploi et le panel des ménages (ECHP, Silc) qui a été gonflé pour ce faire. Il faut nuancer l'idée qu'il faut distinguer le besoin d'indicateurs ou de connaissances en fonction des responsabilités de chaque niveau institutionnel. La demande de connaissances adressée aux producteurs de statistiques déborde de la notion de responsabilité parce que les élus régionaux, par exemple, sont aussi porte-parole de leur région et sont intéressés par des sujets comme la pauvreté qui sont plutôt du ressort des départements. De même les associations ont besoin de replacer leurs actions dans un cadre plus large.

Madame Joint-Lambert précise qu'il faut sans doute distinguer entre les besoins généraux de connaissances qui peuvent intéresser tout acteur régional, et les besoins précis que peuvent avoir les départements pour mettre en œuvre leurs actions d'insertion.

Madame de Fleurieu souligne l'importance de ce qui a été dit sur le logement : le système est actuellement très centralisé par exemple en matière de définition des barèmes d'APL et, en dépit de multiples observatoires de l'habitat mis en place dans les DDE, on a une faible connaissance de ce qui se passe sur le terrain, par exemple en termes de loyers ou d'accès au logement. Dans très peu de départements le numéro unique d'enregistrement est utilisé pour mieux connaître et gérer la demande. Si l'on progressait sur la connaissance des disparités locales d'accès au logement et des disparités de loyers on aurait beaucoup avancé dans la connaissance des phénomènes qui nous préoccupent.

Monsieur Menahem souligne l'importance du rôle pédagogique pour les personnes concernées de pouvoir se saisir de leur réalité au travers d'indicateurs accessibles, transparents et proches des représentations immédiates issues de leurs pratiques.

Monsieur Concialdi souligne d'abord l'importance de la demande d'indicateurs locaux car les décentralisations des politiques sont allées plus vite que la connaissance statistique. Il faut, par ailleurs, clarifier la nature des questions auxquelles on cherche à répondre au travers des indicateurs : une première série correspond aux besoins qui s'expriment dans la mise en œuvre locale des politiques d'une institution ; dans ce cadre il faut aussi pouvoir analyser les capacités contributives des collectivités territoriales sur lesquelles des réflexions déjà anciennes d'un groupe de travail du Cnis devraient être réactualisées. Une seconde dimension concerne plutôt les comparaisons interrégionales. Un troisième champ est celui de l'évaluation des politiques publiques ou de l'action des associations.

Il estime qu'on ne peut que chercher à avancer dans la régionalisation des enquêtes nationales. Le groupe devrait identifier les priorités.

En ce qui concerne les aides locales apportées aux allocataires de minima sociaux, la réglementation qui concerne ces aides est très spécifique d'une commune à l'autre. Le champ est donc très complexe et on risque de ne guère pouvoir progresser en ce domaine. Par ailleurs, il faut, ici aussi, définir les questions auxquelles on veut répondre.

Monsieur Gadrey indique que les régions peuvent définir la nature des informations dont elles ont besoin sans que le groupe ait à s'en mêler ; autre est la question d'un dénominateur commun de

données comparables entre région qui soit validées par l'appareil statistique. Par exemple peut-on régionaliser l'enquête revenus fiscaux et à quel prix. La régionalisation de l'ERF satisferait beaucoup de demandes.

Monsieur Chevalier rappelle que l'ERF s'appuyant sur l'enquête emploi, tant que celle-ci n'est pas régionalisée, l'ERF ne peut l'être. La démarche sur laquelle on s'oriente est de partir des fichiers exhaustifs des revenus fiscaux et d'essayer de calculer des niveaux de vie en utilisant les chaînes d'imputation de l'ERF pour calculer les prestations.

En ce qui concerne les extensions d'enquêtes comme SILC, c'est une solution de facilité, qui coûte cher (40 euros par logement supplémentaire) pour n'obtenir des résultats qui ne sauraient être plus fins que le niveau régional. Mieux vaut chercher à avancer sur l'utilisation de sources administratives exhaustives.

Monsieur Dollé rappelle la faible utilisation de la source revenus fiscaux localisés ; pour bien l'utiliser, il faut à la fois disposer de résultats standards très localisés, mais alors ils sont peu détaillés pour des raisons de secret et donc prévoir un travail de mobilisation à la demande de résultats par les statisticiens habilités à manipuler les données individuelles.

Il souligne aussi l'intérêt qu'il y aurait à mieux mobiliser les fichiers exhaustifs des Dads qui permettent une analyse localisée, notamment du point de vue de l'emploi, de la durée de ces emplois ; dans les inégalités de salaires annuels perçus interviennent davantage les inégalités de durée annuelle d'emploi que celles relatives au taux de salaire. L'utilisation plus systématique des DADS au niveau local permettrait à la fois d'approcher ces inégalités de durée d'emploi et les inégalités de revenu salarial. Par ailleurs le branchement des DADS sur l'échantillon démographique permanent devrait permettre d'avancer sur divers points que l'on voudrait atteindre au travers de l'extension régionale des enquêtes emploi.

Monsieur Concialdi indique qu'effectivement les Dads lui semblent sous-utilisées. Il faudrait aussi disposer des données correspondantes des fichiers de paie de la fonction publique. Il serait utile que le groupe se prononce sur l'utilité de cette source et les indicateurs qu'il conviendrait de mobiliser à travers elle.

Monsieur Sujobert indique que, sur le plan local, les organisations syndicales et autres organisations ou associations actives sur des territoires ne sont guère reconnues comme partenaires d'études au niveau local, lesquels sont plutôt les collectivités territoriales, pour diverses raisons parmi lesquelles les priorités décidées par l'INSEE, ainsi que l'obstacle du partage des coûts dans ces partenariats peuvent être mentionnés. Ces difficultés renvoient aussi aux possibilités d'appropriation des statistiques diffusées pour tous sur internet.

Monsieur Gadrey souligne malgré tout qu'il sera difficile de remplacer l'enquête emploi compte-tenu de sa richesse. Il souhaite que l'on établisse un bilan de ce qui peut être apporté par des sources alternatives et de ce qui ne peut l'être. Monsieur Freyssinet demande aux rapporteurs d'établir une note faisant un tel bilan.

Monsieur Outin fait trois remarques. La première est qu'il existe deux niveaux à distinguer : parle-t-on de la pauvreté (des inégalités) du territoire comparé à d'autres ou de la pauvreté (des inégalités) des habitants au sein du territoire. Être pauvre dans un territoire pauvre ou l'être dans un territoire riche peut engendrer des phénomènes différents. Par exemple pour les indicateurs de pauvreté non monétaires concernant les territoires cela pose la question des équipements collectifs. La seconde est que l'approche territoriale pose des problèmes spécifiques dès lors qu'on s'intéresse aux trajectoires en raison de la mobilité des personnes. Troisième remarque, l'importance de cadrer la construction des indicateurs régionaux. Ainsi, l'administration des affaires sociales n'a jamais réussi à construire un indicateur de taux de contrat et a bricolé en mélangeant des flux et des stocks. Les collectivités territoriales ont fait des choses encore plus hétérogènes. Puis il précise que la décentralisation représente un enjeu en soit. Elle peut conduire à aggraver certaines inégalités. Elle peut aussi conduire à les réduire, les acteurs locaux pouvant être davantage intéressés par la construction de ces indicateurs. Il faudra en tous les cas une coordination au niveau national, de manière à utiliser une méthodologie équivalente, sinon chacun aura son propre indicateur.

Monsieur Menahem approuve la précédente intervention. Elle pose en particulier la question des niveaux de vie relatif et médian. Le Nord-Pas de Calais est par exemple une région qui a un niveau de vie beaucoup plus faible que la Provence-Côte d'Azur. Peut-on concevoir de produire des mesures d'inégalité et de la pauvreté en partant d'une même norme absolue, faire comme si être riche ou être pauvre était la même chose dans les deux régions. C'est un problème important et théorique qu'il faudra résoudre, et qui rejoint les questions qui peuvent se poser lorsqu'on compare les indicateurs de sécurité économique entre les différents pays européens.

Monsieur Gadrey précise que la question s'est posée évidemment dans le cadre des travaux menés en Wallonie et en Nord Pas de Calais. Le RMI est le même dans toutes les régions, les conventions de branche sont les mêmes dans toutes les régions. Ca n'a peut-être pas le même sens d'être pauvre dans le nord ou dans le midi (la preuve, c'est que les jeunes pauvres émigrent vers le sud) ; néanmoins, il serait insensé de définir des seuils de pauvreté régionaux dans le cadre de l'étude menée. Il s'agit bien d'un choix politique : s'agit-il d'un débat national s'insérant dans des débats internationaux ou bien chaque région est-elle chargée de réfléchir dans son coin à ce que signifie les inégalités et la pauvreté ? La base de réflexion sur les normes salariales, sur les normes de travail décentes étant très largement nationale (même parfois internationale), on peut se demander ce que signifieraient des seuils régionaux dans l'exemple considéré !

Monsieur Freyssinet réagit alors, plus en tant qu'intervenant que président en l'occurrence, pour souligner que la réponse à la question des seuils régionaux ne lui paraît pas si tranchée. Cela renvoie un peu à la question que posait Jean-Luc Outin, et le thème traité : considère-t-on les inégalités inter-régionales ou intra-régionales. Dans le premier cas, la prise en compte de seuils régionaux semble déplacée. Dans l'autre, la dispersion calée sur une grandeur régionale peut avoir un sens. L'Observatoire de la Pauvreté a eu l'occasion de se poser ce genre de question, avec pour la première fois la prise en compte des DOM dans l'analyse de la pauvreté. Il est bien évident dans ce cas qu'il n'était pas suffisant de positionner les quatre départements d'Outre Mer par rapport à un taux de pauvreté moyen France entière ; cela était nécessaire, mais ensuite pour comprendre les spécificités des structures sociales, des fonctionnements économiques dans chaque DOM, la référence à un niveau départemental était nécessaire pour que la question prenne un sens. Autrement tout le monde était pauvre sauf les métropolitains. Il conclut donc en précisant que la réponse méthodologique à la question qu'on se pose dépend de celle que l'on se pose sur le fond. Si l'on veut observer la spécificité des inégalités et de la pauvreté d'ensembles locaux, la référence à un calage local, régional n'est pas forcément une aberration.

Monsieur Dollé précise quant à lui qu'il y a sans doute aussi à regarder les propres espaces de référence des populations concernées. Cela est probablement variable selon le type de domaine que l'on considère, mais il semble que les références dans le domaine des revenus que nous pouvons avoir au travers d'un certain nombre de médias par exemple peuvent poser problème s'ils conduisent au sentiment que tout le monde se sent pauvre. Dans le domaine monétaire, en dehors de la question des DOM-TOM, on est sans doute plutôt sur une sorte de référence nationale. Sur le problème du logement, et en particulier de l'accès aux équipements collectifs, il est possible que l'espace de référence soit beaucoup plus local, en particulier dans les problèmes intra-urbains. Se poser la question de la référence locale ou nationale indépendamment du type de domaine sur lequel on veut réfléchir semble donc un faux débat.

Monsieur Gadrey approuve ce point de vue. Simplement, pour faire des comparaisons du type Nord-Pas de Calais / Ile-de-France, le recours à un seuil national était inévitable. Aucun des acteurs régionaux n'avait en effet envie que sa région soit considérée comme un DOM. A la question « faut-il calculer un seuil de pauvreté spécifique au Nord-Pas de Calais », il précise que unanimement la réponse des syndicats et des acteurs locaux était clairement non.

Monsieur Bournay se demande alors si on ne pourrait pas considérer qu'en matière d'inégalité, c'est le critère national qui est prépondérant, alors qu'en matière de pauvreté, c'est le critère local. Même si cela paraît certes un peu simplificateur. La question des inégalités est en effet une question nationale, alors que la question de la pauvreté devient de plus en plus une préoccupation locale, avec des politiques à évaluer.

Monsieur Castellan objecte alors que les inégalités existent au niveau territorial, ou au sein d'un même département par exemple. Certaines zones, communes concentrent des difficultés, un taux de

chômage élevé, beaucoup de HLM, alors que d'autres vont être riches. Ce n'est donc pas aussi simple.

Par rapport à l'intervention de Madame Join-Lambert, il paraît important de rappeler les responsabilités croissantes des collectivités locales en matière sociale. Un rapport de la Cour des Comptes de 1995 soulignait que la décentralisation de 1983 avait en partie raté son objectif, parce que les collectivités locales n'étaient pas en mesure d'analyser les besoins de la population. Il est clair que quand on décentralise des responsabilités, il faut que les moyens de connaissance aillent de pair. Le Système Statistique peut et doit aider les acteurs locaux, tout en gardant un aspect « thermomètre » au niveau national pour l'Etat. Il y a un risque aujourd'hui.

Par exemple, le fait d'aborder le sujet du numéro unique pour les demandes de logement lui paraît une bonne chose, même si cela peut paraître anecdotique. La décentralisation pourrait amener certains départements à décentraliser cette attribution de numéro unique et sa gestion, ce qui pourrait être dommageable.

Monsieur Concialdi confirme l'importance des propos de Jean Gadrey : la question de la référence nationale ou locale a un aspect politique, ce qui ne signifie pas qu'il n'y ait pas d'argument permettant de valider une option plutôt qu'une autre. Mais comme cela a été souligné, les acteurs sociaux n'en veulent pas car on travaille sur des références très largement nationales. Si on allait vers plus de « seuils de pauvreté localisés », on gommerait les inégalités entre territoires.

Madame Letranchant approuve le point de vue de Monsieur Castellan. Les taux d'inégalité sociale doivent être des outils d'aide à la décision au niveau des départements et des régions. On se rend compte, avec les 22 associations régionales de la FNARS, qu'il y a des disparités énormes et qu'aussi bien le Conseiller Général, le Conseiller Régional, ou les associations rencontrent des problèmes de chiffres dès qu'ils se réunissent. Avec les financements départementaux, ils manquent d'outils qui permettent de trancher. Chacun cite ses chiffres, mais il n'y a pas d'outil d'aide à la décision. Une clarification est nécessaire pour aider les régions et les départements.

Monsieur Freyssinet conclut alors en soulignant l'utilité de la discussion. Elle permet en particulier de mieux identifier l'enchevêtrement des problèmes, ainsi que les tensions qui vont apparaître entre les demandes de production d'informations statistiques. Il faut être conscient du fait que le groupe de travail devra non seulement faire des listes de propositions, mais également les hiérarchiser. On voit bien comment vont se poser petit à petit des problèmes de choix. Au stade actuel de l'inventaire, la situation pourrait se résumer à quatre types de débats :

1/ le premier correspond à la question de savoir à quel moment doit être étudié les inégalités entre les territoires et les inégalités à l'intérieur des territoires ? Les deux questions peuvent être posées. Et pour répondre à Pierre Concialdi, le débat s'est polarisé parce qu'on a pris le taux de pauvreté comme indicateur. Mais quand on étudie l'inégalité dans les territoires, il est tout à fait utile d'avoir recours à une moyenne/médiane locale et que cela n'implique aucune volonté de faire éclater la solidarité nationale. Les deux analyses sont distinctes mais non contradictoires.

2/ le second porte sur la nature des différences de besoins selon les territoires ? Et en face le problème des ressources existantes ou potentielles. Toute information est utile, mais faut-il privilégier l'information nécessaire pour exercer les attributions de la collectivité territoriale, ou bien y a-t-il, au niveau idéal, un panorama global d'indicateurs dont chaque région devrait disposer, pour autant que cela soit possible.

3/ le troisième concerne le comparable et le spécifique. Il n'y a pas contradiction logique mais néanmoins conflit dans l'attribution des ressources. Le rôle du groupe de travail est plutôt d'identifier des indicateurs « comparables », qui permettent de positionner les différents territoires les uns par rapport aux autres. Voire même pour les régions au niveau européen. D'un autre côté, comment l'appareil statistique est-il en mesure de répondre aux demandes spécifiques d'information qu'expriment les collectivités territoriales, dans leur diversité. Comment donc mobiliser les sources nécessaires ? Cette mise à disposition ne relève pas du tout du même type de tâche.

4/ le quatrième a déjà été traité : entre la prolifération des indicateurs et la demande d'indicateur synthétique, il faut arbitrer. Au niveau national on peut proposer une batterie réduite d'indicateurs qui alimente le débat social. Par ailleurs, il faut fournir l'accès à l'information la plus riche et la plus diversifiée, sous réserve d'arbitrage sur les moyens. Tout acteur doit avoir accès au jeu complet de façon à développer ses analyses.

Puis le président rappelle que suite aux débats précédents, des contributions sont attendues de la part de Monsieur Gadrey, de Madame Letranchant et des rapporteurs sur l'information disponible au travers des DADS, et de l'EDP.

Par rapport à la problématique des informations nationales et décentralisées, Georges Menahem précise qu'il a longtemps travaillé pour SYNDEX qui est une société d'expertise comptable pour les Comités d'Entreprise. Il souligne l'importance, et la richesse des informations disponibles au travers des sources disponibles auprès des comités. Elles pourraient être mobilisées pour les gros Comités d'entreprise.

Madame Join-Lambert rétorque que les informations des organismes paritaires pourraient être utilisées, mais que cela est délicat, comme on a pu le voir pour le 1% logement. Il faut s'interroger sur les niveaux de responsabilité des acteurs, mesurer l'évolution des inégalités, en déceler, sinon les causes, du moins les facteurs aggravants, ceci afin d'éclairer les politiques et l'action associative au niveau de compétence des départements, qui n'exploitent malheureusement pas une bonne partie des données à leur disposition.

L'analyse des personnes en institutions est également indispensable : centres d'hébergement surchargés, nombre très important de demandeurs d'asile déboutés. Les données associatives sont aussi à mobiliser. Les données de la Protection Judiciaire de la Jeunesse ou des Centres d'Aide Sociale à l'Enfance peuvent se révéler une mine d'information pour l'action des Conseils Généraux. Il faut être de bon sens et pousser les demandeurs d'information à exploiter leurs propres données et à nous en faire part.

Madame de Fleurieu propose alors une illustration de la précédente intervention : d'une part, la politique nationale d'aide personnelle au logement est telle que les aides au logement sont zonées, et ce zonage est très « solvabilisateur », pour certaines personnes à l'intérieur ; et ça devient très juste, à l'intérieur même du même territoire si on est dans une agglomération très tendue. Il est très difficile au niveau national de s'ajuster à l'évolution des marchés locaux. On le sait depuis longtemps, mais il y a donc un pouvoir inégalement solvabilisateur de l'aide au logement. Quant on rajoute à cela la décentralisation du FSL, cela le rend encore plus inégal. On ne peut donc pas ne pas regarder cela si on veut une mesure des inégalités face au logement.

Monsieur Freyssinet réagit ensuite à une intervention de Pierre Concialdi, relative aux aides fournies par les collectivités territoriales. La question de savoir si les niveaux de ressources dont disposent les collectivités territoriales et leur choix d'affectation engendrent des inégalités supplémentaires ou pas. Le caractère parfois discrétionnaire de leur attribution, ou l'intervention de normes locales, nécessitent de se la poser. Cela sera sans doute difficile à appréhender, mais il faut essayer, même si cela relève dans un premier temps de démarches exploratoires, peut-être d'enquêtes avec échantillon contrasté.

Monsieur Concialdi reconnaît qu'il y a des différences qu'il serait intéressant de mesurer au niveau des actions des collectivités. Par contre, l'apport au niveau individuel dans la mesure du niveau de vie de ces aides locales ne lui paraît pas devoir être pris en compte compte tenu de la complexité de ces aides. Madame Join-Lambert propose alors que deux ou trois études exploratoires soient menées sur quelques départements pour montrer la variété et la diversité de ce qui se passe. En règle générale, hormis quelques politiques sociales très accentuées, le sentiment est que « plus la commune est riche plus on a la possibilité de distribuer des aides » ; donc cela accroît les inégalités, d'autant que les régions riches sont celles où les RMIstes retrouvent le plus facilement du travail.

Elle souligne ensuite un autre aspect de l'inégalité entre territoires qui frappe beaucoup le milieu associatif, c'est l'inégalité d'accès aux droits. Par exemple, en ce qui concerne les délais de paiement des prestations, les CAF savent très bien qu'il peut varier de quelques jours à 15 jours selon les départements.

Cela serait très intéressant d'avoir ces données au niveau national, c'est une source d'atteinte aux droits. Cela va dans le sens de récupérer rigoureusement des sources. Le milieu associatif serait très intéressé par pouvoir agir localement, car souvent ils n'ont pas les éléments. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ALERTE a essayé de joindre les organisations syndicales pour avoir des informations par eux sur les délais de paiement des prestations et certaines atteintes aux droits.

Cette intervention fait penser à une autre forme d'inégalité à Monsieur Menahem : le non-recours aux droits. La CNAF, les CAF ont montré qu'un certain nombre de gens ne recouraient pas à certaines aides personnalisées telles que l'APL. Cela est symptomatique de situations spécifiques, mais aussi d'absence de connaissance de leurs droits par un certain nombre de personnes. Il serait souhaitable de saisir ces situations. La FNARS et les CAF disposent d'informations mobilisables dans ce domaine.

Dans ce domaine de l'Aide Sociale, pour Monsieur Concialdi, on est plutôt dans le cas d'une inégalité entre territoires que dans une inégalité entre individus. Mais cela doit être très difficilement cernable et mesurable.

Pour Monsieur Freyssinet, cela renforcerait la nécessité de mener des études méthodologiques pour voir si on peut effectivement ou pas repérer ce type de phénomène.

Monsieur Morel souligne que le débat est très riche et qu'il montre qu'il faut pousser à bien démêler inégalités de territoire et inégalités sociales ou autres. L'Observatoire des Territoires est régulièrement confronté à cette question. Il est important que cet aspect soit bien pris en compte dans l'évaluation des politiques de décentralisation qui sera fait.

C'est un élément très fort du débat d'aujourd'hui. Il faudrait pouvoir distinguer de façon très claire les inégalités entre individus qui sont liées à leur localisation : inégalités d'accès aux droits, aux services etc....Ce n'est pas très facile à identifier compte tenu des problèmes de méthode. D'autres inégalités existent également, mais cette fois entre collectivités territoriales, c'est à dire dans les capacités de celles-ci à effectivement exercer leur mission. Cela va dépendre d'une analyse des besoins, de leur capacité contributive, et des dotations que l'État peut apporter pour assurer une certaine égalité dans le cadre des politiques de « péréquation ». C'est là un autre champ, celui des inégalités entre collectivités territoriales pour exercer leur mission. Il semble important de bien distinguer les deux choses

Monsieur Chodorge souligne qu'il y a peut-être une autre façon d'aborder les inégalités au regard de la dimension spatiale : par l'utilisation de typologie de « type Tabard ». Cela peut aussi influencer la collecte de données. Ainsi on peut essayer de mesurer des ségrégations territoriales au-delà des découpages administratifs. Question logement, l'Union Sociale sur l'Habitat, qui représente le secteur HLM, peut avoir des avis.

Puis Monsieur Freyssinet clôture la séance, en rappelant que la prochaine séance était consacrée à l'international.