

Quelques réflexions sur l'approche territoriale

Le thème des inégalités de territoires est relativement mal connu encore. Il se développe de plus en plus, en raison notamment des aspects de décentralisation, mais également des demandes internationales. Il nous a semblé utile dans un premier temps d'essayer de caractériser les demandes au niveau local, du moins d'essayer de les classer, d'en dresser une typologie. Ensuite les aspects de revenus, sans doute le domaine le mieux connu au niveau local, sont abordés. Avant de s'intéresser aux autres aspects des inégalités par grands domaines. Enfin quelques aspects de la question de la diffusion et de la mise à disposition des informations localisées sont présentés.

1. La demande et les besoins au niveau local

La demande localisée la plus visible à l'échelon national concerne les aspects de politique nationale « descendante ». Cette demande pour des statistiques localisées est particulièrement importante parce qu'elle va générer une répartition des moyens, des finances publiques. Elle aura donc pour but essentiel de permettre des comparaisons entre territoires. La réponse apportée devra être calibrée, et faire particulièrement attention aux concepts utilisés, de manière à permettre effectivement la comparaison. C'est le cas par exemple du traitement des ZUS, pour lesquels les moyens et les objectifs sont définis au niveau national (dernier rapport :

<http://www.ville.gouv.fr/pdf/editions/observatoire-rapport-2004.pdf>). Des indicateurs ont pour se faire été définis au niveau national, un observatoire national a été créé.

Les besoins de demande locale peuvent également être justifiés soit par une différenciation locale des actions de la collectivité supérieure (exemple dotation de fonctionnement) ou par le besoin (insuffisamment développé et difficile à exercer dans le cadre de la réforme constitutionnelle) d'évaluer les réalisations locales d'une mission nationale dont la gestion a été transférée : exemple le RMI. Dans ce cadre, l'importance de la comparabilité est grande. Elles se rattacheront donc plutôt au premier type.

Une demande plus européenne et internationale est également à positionner dans cette catégorie. Sous couvert de la cohésion ou du développement durable (voir rapport sur la cohésion d'Eurostat :

[http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim3/com\(2005\)192full_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim3/com(2005)192full_fr.pdf)), on constate une pression de plus en plus forte pour la mise à disposition d'indicateurs territorialisés, à des niveaux région et département. Ces indicateurs peuvent être utilisés au niveau européen dans la répartition de crédits.

- Par opposition à ce premier type de demande, peut être définie une demande localisée qui n'a pas besoin d'être normée de la même manière que la précédente. Les besoins d'information sur un sujet donné des acteurs locaux (acteurs publics, associations, entreprises, organisations syndicales) pour préparer une action ou pour l'évaluer. Dans ce cas, la contrainte de comparabilité est évidemment plus faible l'information statistique d'ordre systématique peut, probablement, être complétée par des informations diverses, d'une part et de l'autre, elle peut sans doute être interprétée partiellement comme reflétant telle ou telle particularité locale à laquelle un observateur de niveau plus élevé ne songerait pas nécessairement (revenu élevé des communes rurales de la côte rémoise...)

Concernant la géographie des demandes, elles peuvent être de plusieurs types. Le zonage peut être hiérarchique (exemple les collectivités territoriales) ou thématique (villes centres, communes périphériques, rural profond...) et alors systématique (tout point du territoire est classé) ou à trou (observatoire des zones sensibles). Les données qui pourront être utilisées pour fournir des indicateurs ne seront pas du même type selon le zonage : sources exhaustives, extension d'enquêtes, etc ...

L'observation des territoires est en tous les cas indispensables dans l'analyse des inégalités. La part des inégalités territoriales dans les inégalités sociales est devenu un enjeu sur lequel de plus en plus de travaux sont menés (rapport de l'observatoire des inégalités : synthèse et cartes : http://www.datar.gouv.fr/Datar_Site/Paru.nsf/7abac3c1555cb08dc125655a004fdece/4c35c00ac7478528c12570c400517c13?OpenDocument). Il devient nécessaire, outre des indicateurs

territoriaux bruts, de pouvoir mettre en place des outils permettant de produire des indicateurs tenant compte des effets de structure, des effets de territoire. Par exemple, la précarité en Ile de France prend plutôt un aspect de mauvaises conditions de logement, ailleurs, il pourra s'agir avant tout des aspects de revenu.

2. Domaine « monétaire »

Le domaine monétaire est sans doute le domaine sur lequel on dispose des informations les plus complètes, ou du moins sur lequel les projets sont le plus avancés. On peut citer notamment les déclarations de revenus fiscaux (revenus déclarés) disponibles pour les années 2000 à 2002 (cdrom) et 2003 en attente d'un support de diffusion. Ces données restent néanmoins insuffisantes pour mesurer les distributions locales de niveau de vie, et la pauvreté monétaire. Sont aussi disponibles les déclarations annuelles de données sociales permettant une analyse localisée (au lieu de domicile ou – avec des bémols – au lieu de travail). Il faut aussi citer les fichiers de la Cnaf ou des Caf, concernant d'un côté les revenus déclarés au fisc (mais le gain d'information par rapport aux données Insee-Dgi est sans doute faible) mais surtout les données sur les prestations. Des études sont régulièrement menées afin d'analyser les populations à bas revenus au niveau local. Elles visent à mieux connaître la population vivant sous un seuil de niveau de vie défini au niveau national, dit seuil de bas revenu. Malheureusement le champ de la source Caf se limitant aux allocataires, les analyses de distribution et d'inégalité sont extrêmement limitées.

Certes, les exploitations fines sont limitées : on ne connaît pas, par exemple, dans la source fiscale la profession exercée par le (ou les) membre(s) du ménage ; mais on pourra distinguer dès 2004 les revenus salariaux des indemnités de chômage. Par contre l'exploitation des DADS¹ peut donner des informations localisables intéressantes (depuis le « taux de salaire » jusqu'au revenu salarial annuel par PSC et par âge (avec au passage des informations sur le temps plein/temps partiel et sur le nombre d'épisodes d'emploi et leur durée permettant de mettre en évidence la différenciation locale des relations entre instabilité de l'emploi et instabilité des revenus salariaux).

Les améliorations en cours en termes de source dans le domaine des niveaux de vie :

Sur les revenus disponibles localisés

Le premier projet examine la possibilité d'utiliser les déclarations fiscales de la Direction Générale des Impôts (DGI) afin de produire des niveaux de vie à un niveau local ; pour y parvenir, on imputerait les prestations reçues par les ménages. L'objectif est d'obtenir des taux de pauvreté monétaire localisés. Le niveau géographique pour lequel de telles données pourront être produites dépendra de la qualité du processus d'imputation. Celui-ci est actuellement en phase de test. L'objectif est de pouvoir produire les premiers indicateurs en 2007.

Sur une meilleure utilisation des données CAF

Le deuxième projet consiste à compléter les informations provenant des Caisses d'Allocations Familiales (dites « données CAF »), qui ne portent pas sur l'ensemble de la population mais uniquement sur la population des allocataires, par d'autres données localisées. Les autres données utilisées pourraient être, outre les déclarations fiscales, les données de l'ANPE, des DADS, du Recensement de la population (logement et structure de la population), ou de la couverture maladie. Son approche est une approche locale. Les tests sont en cours sur des agglomérations pour faire apparaître les disparités entre les quartiers, les autres sources venant conforter ou relativiser les données des CAF. Le projet est destiné aux DR de l'INSEE et vise à les aider à offrir une prestation sur la pauvreté qui soit moins « mono-CAF ». Lorsque les tests sur les revenus disponibles locaux seront terminés et que le mode d'utilisation et de diffusion de ces données sera clarifié, cette source devrait pouvoir être intégrée dans le second projet.

¹ Il faudrait voir le type d'analyses locales déjà faites et discuter avec le Psar compétent (et la DR de Dijon) des travaux engagés sur cette source.

Par ailleurs, la question des prestations locales versées par les différents organismes, et qui ont sans doute un impact non négligeable sur le contour de la pauvreté locale restent mal connues, et ne sont pas pris en compte à l'heure actuelle. Ce qui conduit sans doute à l'heure actuelle à une sur-interprétation de celles-ci.

Sur la question spécifique de la pauvreté monétaire, la possibilité de définir des seuils locaux, en plus de seuils nationaux peut également être posée au groupe. Il est proposé de ne pas avoir une position dogmatique sur la question. La définition d'un seuil local ne doit pas être a priori écartée, à partir du moment où la problématique le justifie. Par exemple, pour une étude de la pauvreté sur une région ayant de fortes spécificités, comme un Dom, la question se pose.

Un domaine non évoqué au niveau national concerne la fiscalité locale (notamment la TH) et les inégalités locales de cet impôt.

3. Domaine non monétaire

Ce sont les domaines « non monétaires » qui semblent les plus démunis. La demande dans ce domaine fait souvent suite à l'offre nationale. Celle-ci est basée sur les enquêtes. Il pourrait donc être tentant de vouloir y répondre au travers d'extensions d'enquêtes. Néanmoins cette approche paraît extrêmement luxueuse pour un niveau local limité. A noter la situation privilégiée de l'Ile de France sur ces questions d'extension d'échantillon, la taille de l'échantillon retenu permettant pour beaucoup d'enquêtes nationales une exploitation au niveau régional. De manière générale, un bilan doit être fait par l'Insee d'ici fin 2006, afin d'étudier à partir des extensions passées ce qu'elles ont permis de dire ou de faire, en plus des messages obtenus à partir du niveau national.

Au niveau local, il existe des sources administratives, des fichiers de gestion qui ne sont pas encore suffisamment exploités. La meilleure façon d'obtenir des indicateurs dans les différents domaines passe sans doute dans un premier temps par essayer de dresser la liste des sources existantes, et d'en systématiser leur exploitation. Il est proposé au groupe que cet examen soit réalisé dans le cadre des réunions spécialisées qui se dérouleront sur les indicateurs par domaine.

Les sources les plus connues dans les différents domaines sont sans doute les suivants. Elles restent à compléter :

- Premier domaine : l'emploi. On n'est pas aussi démunie que cela en ce qui concerne l'emploi salarié en utilisant les Dads et les fichiers de demandeurs d'emploi (pour des utilisations locales du fichier historique exhaustif des DE ou de Filéas voir L'Horty and co).
- Second domaine : l'éducation. Ici on est sans doute assez riche en matière de données sur les résultats scolaires mais (sauf erreur) avec un problème de localisation des élèves au lieu de l'établissement et non au lieu de domicile.
- Domaine de la santé : fichier de la CMU fourni par la CNAM, mais pour des indicateurs orientés exclusion.
- Domaine du logement : recensement de la population, dont le taux annuel de vacances avec le recensement rénové, mais une information très limitée. Le fichier des permis de construire peut également fournir des informations.

4. Les outils de mobilisation de l'information

Une des questions posées pour les utilisations des données localisées, notamment celles issues des fichiers administratifs quasi-exhaustifs est l'existence d'outils de mobilisation : il s'agit d'une part des tableaux ou des systèmes cartographiques prédéfinis fournissant l'information brute et d'autre part des outils de travaux spécifiques nécessitant un retour aux données de base. Peut-on par exemple sur un regroupement d'iris avoir de manière automatique une géographie des inégalités de revenu fiscaux (déciles calculés sur le regroupement et localisation des Iris appartenant à ces différents déciles) ? La même question se posera avec la diffusion des données du recensement : avec quels outils et quelles possibilités les données annuelles du recensement seront-elles mises à disposition ? Il semble important que le groupe appuie le développement d'outils standards de diffusion.