mrie
Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion Rhône-Alpes

INDICATEURS DE PAUVRETE ET CROISEMENT DES SAVOIRS

Rapport final

Décembre 2003

Elisabeth **MAUREL**, GREFOSS

Patrice **SAUVAGE**, MRIE

en collaboration avec
Vincent **PLAZY**, MRIE

Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion Rhône-Alpes
14 rue Passet • 69007 Lyon • Tél. 04 37 65 01 93 • Fax 04 37 65 01 94 • e-mail : mrie@mrie.org

SOMMAIRE

INTRODUCTION 2

CHAPITRE 1
L'APPROCHE DE LA PAUVRETE PAR LE REVENU ET LES CONDITIONS D'EXISTENCE 7

1 - Cadrage du thème, sources et méthodes 7
2 – Les indicateurs monétaires de la pauvreté 9
2.1 Sélection critique des indicateurs disponibles 9
2.2 Recherche d'indicateurs subjectifs et participatifs 13
3 – Les indicateurs non monétaires de la pauvreté 15
3.1 Sélection critique des indicateurs disponibles 15
3.2 Recherche d'indicateurs subjectifs et participatifs 17

CHAPITRE II
PAUVRETE, PRECARITE, EXCLUSION FACE AU DROIT AU LOGEMENT 21

1 - Cadrage du thème, sources et méthodes 21
1.1 Cadrage du thème 22
2 - Propositions d'indicateurs sociaux logement 29
2.1 Où sont logées les personnes à bas revenus ? 30
2.2 La demande de logement des personnes à bas revenus 31
2.3 L'offre à bas loyer 33
2.4 Le coût du logement 34
2.5 La qualité du logement et de l'environnement 35
2.6 Mixité sociale et discrimination 36

CHAPITRE III
L'APPROCHE DE LA PAUVRETE DANS LE CHAMP DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION 39

1 - Cadrage du thème, sources et méthodes 39
1.1 Cadrage général 39
1.2 Les thématiques exprimées par les personnes en difficulté d'emploi 40
1.3 Sources et données disponibles 47
2 - Propositions d'indicateurs sociaux emploi/formation 49
1.4 Instabilité des situations de travail et de vie – Précarité et absence de sécurité 49
1.5 Insuffisance et inadaptation de l'offre au regard de la demande 51
1.6 L'épreuve de la recherche d'emploi 52
1.7 La souffrance au travail 53

CONCLUSION 55

ANNEXES 59

INTRODUCTION

La charte de la MRIE a fait figurer en bonne place, parmi les piliers de son éthique de travail, la notion de « croisement des connaissances ». Il s'agit de « faire se rencontrer trois types de points de vue et d'analyses : celui des chercheurs et statisticiens, celui des acteurs engagés dans la lutte contre les exclusions, enfin celui des personnes concernées – en particulier des plus défavorisées »[1]. Une telle perspective est-elle concevable en termes d'indicateurs de pauvreté ? Telle est la piste de travail dans laquelle la MRIE s'est engagée en relation avec le réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté (EAPN) et dont ce rapport vous présente les principaux résultats.

UN CONTEXTE EUROPEEN

Par l'intermédiaire d'EAPN France et de l'UNIOPSS, la MRIE a en effet été associée, en tant que représentant français, à une recherche européenne intitulée « Indicateurs de pauvreté par le croisement des savoirs à partir des personnes vivant en pauvreté » financée par la Commission européenne, qui a mobilisé des acteurs et chercheurs d'Allemagne, d'Italie, du Portugal, des Pays Bas et donc de France, coordonnés par le réseau flamand VFA.

Ce projet s'est inscrit dans le contexte de la stratégie européenne de lutte contre l'exclusion (dite « d'inclusion ») mise en œuvre par l'Union européenne depuis l'an 2000 et qui s'appuie notamment sur une liste de 18 indicateurs, établie à Lacken en 2001, dont le suivi doit permettre d'apprécier comment évolue la situation de chaque pays au regard de la pauvreté et de l'exclusion. Cette liste, extrêmement limitée, a été d'ailleurs complétée dans chaque pays, et notamment en France, par une batterie d'indicateurs plus spécifiques qui manifestent certes un remarquable progrès de notre connaissance statistique mais qui, à notre sens, ne sont pas suffisamment fondés sur le vécu, la perception, le savoir des populations les plus pauvres qui sont, au premier chef, les plus concernées par ces problématiques. D'où ce projet visant à élaborer des indicateurs « qui fassent sens » pour les personnes les plus défavorisées, à partir d'une méthodologie de croisement des savoirs qui les associe le plus possible (en amont mais aussi en aval) à une réflexion d'ensemble sur l'exclusion et au choix d'indicateurs pertinents au regard de leur situation vécue et de leurs aspirations.

Ce travail a été mené dans chaque pays du début 2002 à la mi-2003, en étant ponctué de rencontres trimestrielles de coordination et d'échange, et s'est conclu par un séminaire international organisé aux Pays Bas en juillet 2003. Un rapport final a été remis à la Commission européenne en novembre 2003, dont on trouvera quelques extraits en annexe III. Chaque équipe nationale a développé sa démarche de manière autonome à partir d'un inventaire critique des indicateurs existants et en retenant des thématiques spécifiques à sa situation sociale. Pour la France, nous avons retenu les thèmes de l'emploi, du logement et de revenus qui nous ont conduits aux propositions d'indicateurs qu'on trouvera présentées dans ce rapport.

[1] Charte de la MRIE adoptée le 28 juin 2001, 3e paragraphe (« déontologie »).

LA DEMARCHE DE LA MRIE

Après une réflexion générale sur la pauvreté et l'exclusion sociale et sur les indicateurs disponibles, le groupe de travail constitué par la MRIE sur ce projet a donc développé une approche thématique sur l'emploi, le logement et les revenus qui s'est fondée sur la méthodologie suivante :

1. Réflexion sur la thématique et sur les indicateurs disponibles en ce domaine ;
2. Confrontation avec le point de vue des personnes, représentées dans le groupe de travail par des associations d'usagers ;
3. Proposition d'une première liste d'indicateurs, en recherchant les différents outils nécessaires (utilisation de statistiques existantes, lancement de nouvelles enquêtes, adjonction de questions qualitatives à des enquêtes existantes, etc) ;
4. Validation de cette liste auprès des usagers, dans le cadre de réunions auprès des différentes associations représentées dans le groupe ;
5. Synthèse de la réflexion et adoption d'une batterie d'indicateurs par le groupe de travail.

Les indicateurs retenus font référence à trois notions qu'on a coutume de distinguer en France :

1. La situation de **précarité** est caractérisée par le caractère incertain, aléatoire, ou irrégulier des ressources (CDD, intérim, chômage, maladie, etc.) et par la fragilité qui résulte de cette insécurité dans la vie quotidienne, familiale et sociale. En fonction de son importance l'insécurité économique accroît les risques de vulnérabilité aux événements.

2. La notion de **pauvreté** se réfère à la participation des individus à l'activité économique et à la distribution des revenus. En ce sens la situation de pauvreté est caractérisée par la modestie, la faiblesse ou l'insuffisance des ressources ne permettant pas de participer à l'ensemble des modes de vie reconnus socialement comme moyens ou normaux. Elle renvoie à une analyse des **inégalités sociales**.

3. La situation **d'exclusion** concentre les effets extrêmes de la précarité ou de la pauvreté quand celle-ci « affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible »[1]. Elle se caractérise par la simultanéité de trois dimensions[2] :
   - un **cumul de plusieurs situations objectives de privation** (emploi, revenus, droits, etc.), de relégation ou d'enfermement dans des espaces sociaux ou économiques « marqués » (logement, section d'éducation spécialisée, recours aux dispensaires humanitaires, etc.) ;
   - un **rapport social symbolique « négatif »**, objectif (stigmatisation d'un quartier, etc.) ou subjectif (auto-exclusion, etc.) ;
   - **une ruptures des liens sociaux** traditionnels (perte du statut de salarié, rupture familiale, etc.) qui « désinsère » et opère un déclassement social.

---

[1] Joseph Wresinski, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, rapport au Conseil Économique et Social, 1987.
[2] Cf. Gilbert Clavel, *La société d'exclusion*, L'Harmattan, 1998.

Ces définitions étant ainsi posées, la situation de ces dernières années est plutôt caractérisée par un certain « brouillage des frontières » entre ces différents concepts. Les indicateurs présentés ci-après n'ont donc pas repris systématiquement cette classification, l'essentiel étant avant tout pour eux de « faire sens » pour les personnes concernées.

QUELQUES REFLEXIONS COMMUNES RELATIVES AUX TROIS THEMES CHOISIS

Les indicateurs utilisés pour mesurer la pauvreté et l'exclusion dans le programme français de lutte contre les exclusions sont nombreux et diversifiés, mais ils ne donnent qu'une représentation partielle des réalités sociales concernées, en raison de leur mode de construction administratif et statistique.
La commission sociale européenne a souhaité intégrer davantage les représentations subjectives de leur situation par les personnes elles-mêmes en situation de pauvreté et de précarité.
Aussi le travail présenté ici a-t-il été basé largement sur une démarche participative. Qu'attendre d'une telle démarche et quels en ont été les principaux enseignements ?

➢ Les apports de la démarche participative

On peut évoquer trois apports principaux, qui sont aussi des problèmes posés à la construction d'indicateurs :

- Le premier apport est celui de la **connaissance** théorique de la pauvreté. Comment la qualifier autrement qu'en termes monétaires et en termes de carence ?
La pauvreté s'est construite comme un concept économique par rapport à des besoins et à des manques, au regard des normes de la société.
Cette approche ne prend pas en compte le vécu des personnes, leurs capacités, les rapports sociaux construits, le sens donné aux situations. Il a pu être dit que l'approche participative créait un « savoir de sens ». C'est par le croisement des approches globales et subjectives que pourra évoluer la représentation de la pauvreté dans la société et, en conséquence, la reconnaissance de la place des personnes en situation de pauvreté.

- Le deuxième apport est la contribution à une **analyse prospective**. Recueillir l'expertise sociale des personnes permet de repérer les questions émergentes, d'explorer des champs nouveaux peu pris en compte par l'analyse, de mettre en lumière des thèmes « orphelins ». On peut citer, par exemple, à l'issue de ce travail : les problèmes d'information, l'opacité des procédures, les disparités territoriales, les pratiques discriminatoires, les comportements des ménages face aux institutions et réciproquement, les ressources, compétences, stratégies propres aux personnes en difficulté, etc…

- Le troisième apport est d'ordre méthodologique : l'approche participative oblige à approfondir et développer les **méthodes qualitatives**. Celles-ci sont riches d'enseignement, mais difficiles à utiliser. Comment construire des « descripteurs » non quantitatifs, mais offrant cependant des possibilités de comparabilité dans l'espace et le temps ? Comment rendre compte des trajectoires, des continuités entre précarité, pauvreté et exclusion, du rôle de la durée ?
L'approche qualitative réclame une plus grande et meilleure utilisation des études longitudinales et des suivis de panels, ainsi que des enquêtes d'opinion et de satisfaction.

➢ **Les principaux enseignements de la démarche participative**

Autour des trois thèmes étudiés (revenus, logement, emploi) on a pu retrouver quelques constantes dans l'expression des personnes qui semblent bien constituer le socle des situations vécues de pauvreté.

- La question de la **capacité de choix**, et, à l'inverse, la situation de dépendance, de manque d'autonomie, de dépossession. La réduction des choix semble être, pour les personnes, la première des formes d'exclusion.
C'est une dimension qui n'est pratiquement jamais prise en compte dans les indicateurs existants.
Dans les théories du développement, le renforcement des capacités de choix et donc de stratégie des personnes et des groupes - « l'empowerment » -, est un des facteurs clefs d'évolution des situation.

> Michel : *« je cherchais un appartement parce que j'ai des enfants. Donc, il me faut des pièces, sinon les enfants, je n'ai pas le droit de les avoir. Quand je demandais, les HLM me disaient : « mais non, vous ne voyez vos enfants que de temps en temps, il vaut mieux un appartement que pour vous, ça sera mieux dans vos moyens ». J'étais au RMI, je travaillais un peu en intérim et passé un moment, on m'a presque obligé de prendre un appartement que je ne voulais pas. Si je refusais, c'est comme si je ne voulais pas de logement. »*

- La reconnaissance des **capacités et des compétences**, et, à l'inverse, le sentiment de dévalorisation qui renforce le manque d'estime de soi. L'évaluation des capacités stratégiques doit être conduite avec les personnes elles-mêmes, et prendre en compte leur culture et leurs liens sociaux.

> Ginette : *« on est trop vieux pour travailler, trop jeune pour être retraité. Quand je vais : porter un CV, on me regarde des pieds à la tête ... Avant, quand on passait un entretien, on regardait vos compétences, votre expérience professionnelle. Maintenant, on regarde tout, votre âge, votre origine, c'est affolant. »*

- **L'acceptabilité** des services et biens offerts dans le cadre des politiques publiques est liée à cet élément de reconnaissance et de respect. La notion de « qualité » (de l'emploi, du logement, voire même des ressources sociales) doit être comprise comme ce qui autorise des sentiments d'utilité, d'appartenance, d'échange social, et ne doit pas être comprise seulement sous un aspect matériel.
Les phénomènes de non-recours aux services, d'abandon des dispositifs, de refus de prestations traduisent un sentiment de non-acceptabilité induit par l'absence de ces « qualités ».

> Serge : *« Quand on est au RMI, tout est au minimum, même nos droits sont au minimum ... On est en insertion, on n'est plus dans une vie normale. C'est comme si on était un peu incapable. Donc, il nous faut forcément un tuteur et ça, ça nous diminue un peu nous-même. »*

- **L'accessibilité** des droits et, à l'inverse, la non-visibilité, l'opacité, la discrimination, la non-information, l'insuffisance de l'accueil et de l'accompagnement, sont des éléments cités de manière récurrente comme sources de sécurisation ou, au contraire, d'exclusion supplémentaire.

Louise : « *En octobre, c'était urgent, l'assistante sociale demande d'attendre ou de fournir des papiers. J'étais bloquée avec une somme importante que je devais ... j'ai pas l'habitude d'avoir des crédits, je ne pouvais pas dormir. Quand on a un problème à régler en urgence, on n'obtient un rendez-vous que trois semaines après, sans même donner un élément de réponse. Dans le fond, on ne sait même pas si le rendez-vous va servir à quelque chose ...* »

• **La sécurité du parcours de vie**, et, à l'inverse, l'expérience de la **vulnérabilité**, de l'insécurité, des ruptures, de l'impossibilité d'anticiper qui apparaissent comme la crainte majeure, le risque permanent, le socle de la pauvreté.

Samia : « *Chaque fois qu'on bascule dans un nouveau dispositif, c'est un cauchemar. Dans la même année, j'ai eu trois statuts différents. Heureusement que j'ai pris les devants auprès d'une assistante sociale pour qu'elle m'aide financièrement. J'étais sans ressources. J'ai obtenu une aide exceptionnelle qui a quand même mis un mois à venir ; à part ça, j'avais rien du tout.* »

Ces thèmes réapparaissent dans chacun des trois domaines couverts et sont à travailler particulièrement dans la réflexion sur les indicateurs qualitatifs et les études longitudinales.

CHAPITRE I

L'APPROCHE DE LA PAUVRETÉ PAR LE REVENU ET LES CONDITIONS D'EXISTENCE

1 - CADRAGE DU THÈME, SOURCES ET MÉTHODES

Bien que le caractère multidimensionnel de la pauvreté ait été mis en évidence dans de multiples études et fasse l'objet d'un consensus scientifique et politique, son approche statistique reste encore largement centrée sur l'analyse des ressources des ménages et de leur niveau de vie.

La définition retenue comme référence par l'Union Européenne date de 1984 :

« Par pauvres, on entend les personnes, familles ou groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si limitées qu'elles sont exclues du niveau de vie minimal reconnu comme acceptable dans l'Etat membre où ils vivent. »

Malgré l'allusion à différents types de ressources, la statistique est largement dominée par la mesure des ressources matérielles.
L'hypothèse sous-jacente est que les différents manques caractérisant la pauvreté (manque de formation, de travail, de santé, de liens sociaux, etc...) sont presque toujours liés à la pauvreté monétaire, comme cause ou comme conséquence.
La mesure monétaire du niveau de vie s'accompagne toutefois de plus en plus d'indicateurs non monétaires, relatifs aux conditions d'existence et à l'accès aux biens de consommation courants. Ces indicateurs sont construits en référence à une théorie du « désavantage », ou de la « carence relative » (« relative déprivation index »).
Le choix, cependant, tant des indicateurs monétaires que non monétaires, repose sur un certain nombre de critères normatifs quant aux conditions de vie qui prévalent dans telle ou telle société à un moment donné, et au choix des biens jugés nécessaires.

Une abondante production d'études existe sur les indicateurs monétaires et non monétaires et sur les limites de leur construction et de leur utilisation.
Il ne relève pas de cette étude d'en faire une analyse détaillée, que l'on trouvera dans de nombreux ouvrages.[1]..
Mais il faut souligner que les études subjectives de la pauvreté, orientées vers la perception de la pauvreté par les ménages eux-mêmes, sont beaucoup plus rares et peu intégrées aux analyses.

---

[1] Cf. par exemple :
- « Reconsidérer la richesse » - P. Viveret – 2001
- « Les seuils de pauvreté monétaire : usages et mesures » Pierre Concialdi – Revue de l'IRES – N° 38 – 2002/1
- « Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives » Bernard Perret – CERC – janvier 2002
- « Mesurer la pauvreté aujourd'hui » - Économie et statistique – N° 308/309/310-1997

L'enquête permanente sur les conditions de vie (EPCV) de l'INSEE relève pour une part de cette approche, mais elle ne porte que sur des éléments matériels de revenus et de consommation.
Selon Marie-Françoise Wilkinson, Directrice du secrétariat européen de l'EAPN[1], la finalité d'indicateurs réellement participatifs devrait être « d'établir des indicateurs attestant la manière dont les personnes en situation de pauvreté vivent ou non des améliorations de leur situation ».
Ils devraient mettre l'accent sur les changements dans la vie quotidienne, et sur le renforcement des capacités stratégiques des personnes : capacités de choix et capacité à potentialiser les ressources (empowerment).
Dans cette perspective, les indicateurs de revenu et de consommation ne sont que des indicateurs de moyens, au service du renforcement des capacités. Mais il manque la construction d'indicateurs de capacité.

On se trouve ainsi, dans cette approche par les niveaux de ressource et de consommation, devant une quadruple dichotomie :

Indicateurs monétaires / indicateurs non monétaires
Indicateurs quantitatifs / indicateurs qualitatifs
Indicateurs de moyens / indicateurs de capacités
Indicateurs administratifs / indicateurs participatifs

Il y a interdépendance, mais non recouvrement, entre les différents indicateurs de chacune des deux colonnes.

La présentation de nos réflexions sur ce thème tentera de reprendre ces partitions, en distinguant deux grandes approches (l'approche monétaire et l'approche non monétaire) et, au sein de chacune d'elles, deux volets (une sélection critique d'indicateurs administratifs disponibles et une recherche d'indicateurs subjectifs et participatifs, à partir d'une démarche avec des personnes en situation de pauvreté).

Les sources de données disponibles sont principalement les suivantes :

- En matière d'indicateurs administratifs ou dits « scientifiques » :
  - l'enquête INSEE sur les revenus fiscaux, à périodicité annuelle depuis 1970 ;
  - l'enquête INSEE sur les budgets des familles, renouvelée tous les cinq ans ;
  - l'enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (EPCV), annuelle depuis 1996 (trois interrogations par an) ;
  - les notes de conjoncture sociale DRASS / CAF en Rhône-Alpes : la Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales et les Caisses d'Allocations Familiales de la région produisent semestriellement des données statistiques territorialisées sur la pauvreté ;
  - le panel communautaire des ménages européens (PCME) : informations standardisées dans quatorze états membres, produites régulièrement de 1994 à 2003 (à partir de 2003, le panel sera remplacé par l'EU-SILC : « Européan Union Statistics on Income and Living Conditions »).

[1] M.F. Wilkinson : « Comment déterminer des indicateurs participatifs de lutte contre la pauvreté en Europe » - In « Quart-Monde – Dossiers et documents » - N° 10 - 2002

➤ En matière d'indicateurs participatifs : la réflexion s'est appuyée sur la démarche de connaissance partagée conduite par la MRIE avec des groupes d'usagers et de responsables institutionnels sur le thème de l'accès aux droits, démarche conclue par un séminaire en novembre 2001[1].

2- LES INDICATEURS MONÉTAIRES DE LA PAUVRETÉ

2-1- SELECTION CRITIQUE DES INDICATEURS DISPONIBLES

La mesure la plus couramment utilisée est celle qui consiste à distinguer les ménages pauvres des ménages non pauvres sur la base d'un seuil fixé dans la distribution statistique des revenus, dit « seuil de pauvreté ».
Mais cet indicateur statistique doit être affiné par d'autres mesures introduisant des éléments dynamiques de positionnement et de temporalité.

2-1-1- Le seuil de bas revenu

La notion de ***« seuil de bas revenu par unité de consommation »*** se substitue progressivement à l'appellation « seuil de pauvreté », notamment dans les statistiques produites par les CAF sur leur population allocataire.
Il s'agit d'un indicateur privilégié pour mesurer la pauvreté monétaire, car il est utilisé en référence aux définitions de l'Union Européenne et permet la comparabilité.
Mais le seuil habituellement retenu en France s'en distingue quelque peu.
Le seuil de bas revenu est fixé en France à 50% du revenu médian par unité de consommation, alors que la norme Eurostat est à 60%.
L'échelle des unités de consommation, par contre, est celle de l'OCDE[2].

Sont donc considérées comme pauvres les personnes vivant dans des ménages dont les ressources sont inférieures ou égales à ce seuil.

Il s'agit d'un indicateur de pauvreté relative, la mesure de pauvreté absolue étant considérée comme peu pertinente et peu utilisée[3].

A partir de ce seuil, on calcule le taux de pauvreté d'une population, par ménage ou par individu.
Cette mesure, dont l'avantage est d'être simple et de permettre les comparaisons dans le temps et entre Etats, fait cependant l'objet de nombreuses critiques que nous ne reprendrons pas toutes ici (notamment la sous-estimation des revenus du patrimoine, la prise en compte de ressources différentes selon les cas, la non intégration des charges, etc…).

Trois critiques cependant sont à retenir au regard de notre problématique spécifique, qui consiste à rapprocher au plus près les indicateurs disponibles avec les manifestations de

[1] « Accès aux droits : quelles améliorations ? » - MRIE – mai 2002
[2] 1 unité pour la personne de référence, 0,5 pour les autres adultes ou enfants de plus de 14 ans, 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans.
[3] Elle est utilisée par l'UNAF dans son « Budget des besoins ».

pauvreté ressenties et exprimées par les catégories de population les plus pauvres et les plus vulnérables.

➤ **Première critique :**
L'indicateur ne prend en compte que les ménages dits « ordinaires » au sens de l'INSEE, soit ayant un logement personnel.
La méthodologie d'enquête élimine les plus pauvres, ceux qui n'ont pas de domicile personnel ou de domicile fixe.
Il s'agit là d'un biais important qui conduit à sous-estimer le taux de pauvreté dans les données produites par l'INSEE.

Aucune méthodologie ne permet aujourd'hui de saisir les revenus des personnes sans domicile autonome[1]. Les seules données existantes sont les données partielles, mais significatives, des sources associatives, telles par exemple celles du Secours Catholique (Caritas France)[2].

Il paraît indispensable de parvenir à intégrer dans l'indicateur « seuil de bas revenu » ces ménages qui représentent une part importante des revenus les plus faibles.

➤ **Deuxième critique :**
L'écart entre le seuil choisi par la France et le seuil Eurostat conduit aussi à sous-estimer sensiblement le taux de pauvreté français.
Entre 50% (France) et 60% (Eurostat) du revenu médian, le taux de pauvreté est presque doublé, selon l'analyse de P. Concialdi.

Taux de pauvreté	50% du revenu médian	60% du revenu médian
% des ménages pauvre (redressé)	7,9	14,8,
% d'individus pauvres (redressé)	9,8	17
Seuil de pauvreté/UC (année 2000)[3]	828 euros	994 euros

Source : INSEE : Revenus et patrimoine des ménages 2000/2001

Ceci montre l'importance des effets de seuil, d'une part, et de cette frange de ménages que l'on dit à « revenus modestes », d'autre part, frange située à + 10% du seuil de bas revenu.

Il serait souhaitable, comme le propose l'annexe statistique du PNAI, de faire apparaître systématiquement les deux seuils : 50%, 60%, pour rendre visible ce phénomène.

[1] Sauf enquêtes ponctuelles telle que celle de l'INSEE : « les usagers des services d'hébergement et de distribution de repas chaud » - 2002
[2] Rapport statistique annuel sur les personnes accueillies en 2002. Traitement d'un échantillon de 105 000 fiches de situation.
[3] Revenu disponible brut après impôts et cotisations sociales.

➤ **Troisième critique :**

Il existe d'autres mesures administratives de la pauvreté, qui diffèrent du seuil de bas revenu.

- La DRASS Rhône-Alpes et les CAF utilisent l'indicateur « bas revenu » de l'INSEE, mais sur la base d'une population différente (population allocataire des Caisses d'Allocations Familiales), excluant les personnes ne touchant aucune prestation servie par les caisses (notamment les personnes de plus de 65 ans et les étudiants).
  Le taux de pauvreté ainsi obtenu est sensiblement voisin de celui de l'INSEE rapporté à la population (9,2% de la population) mais assez éloigné si on le rapporte aux ménages (14%).

- Certaines administrations utilisent des références au SMIC[1] ou au salaire médian. On trouve la notion de « bas salaire » (66% du salaire médian) ou de « très bas salaire » (50% du salaire médian).

- Les acteurs des politiques sociales utilisent fréquemment comme indicateur de pauvreté le pourcentage de population touchant des minima sociaux. Ceux-ci sont hétérogènes et ne couvrent pas tous les « pauvres monétaires ».

On arrive ainsi à une pluralité d'indicateurs qui, certes, ont chacun leur intérêt et ne désignent pas exactement la même chose, mais qui contribuent à brouiller la lisibilité et la visibilité des phénomènes de pauvreté.

1 - Montant du RMI (personne seule – 2001)	397 euros
2 - 50% du SMIC (2001)	440 euros
3 - Très bas salaires (2000)	672 euros
4 - Seuil de bas revenu / UC (2001) (avant impôts)	698 euros
5 - Bas salaire (2000)	896 euros
6 - SMIC net (2001)	879 euros

Ce tableau est approximatif, les années de référence des montants n'étant pas homogènes (mais le revenu médian a peu changé entre 2000 et 2001), et les ressources concernant tantôt une personne, tantôt une « unité de consommation ». Il faudrait aussi tenir compte des prestations sociales, et calculer les ressources avant et après transferts sociaux.

[1] Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance

Néanmoins, il fait bien apparaître trois seuils :

- Le niveau des minima sociaux (RMI) et celui du demi-SMIC (norme pour les contrats aidés de type CES, et de beaucoup d'emplois à temps partiel), (1 et 2).
  On est à ce niveau très en dessous du seuil de bas revenu.

- Le niveau des très bas salaires (50% du salaire médian) qui est de l'ordre du seuil de bas revenu (3 et 4), (du moins pour les ménages d'une seule personne).

- Le niveau des bas salaires, qui est aussi celui du SMIC net (5 et 6).

L'étude de la distribution des revenus selon ces trois seuils donnerait une image plus précise et plus complète de la pauvreté et de la précarité, et permettrait de situer les « travailleurs pauvres » dans la problématique d'ensemble de la pauvreté.

2-1-2- Analyse dynamique : positionnement et temporalité

La mesure monétaire de la pauvreté à partir d'un seuil doit être complétée par d'autres indicateurs introduisant une approche plus dynamique.

Quatre indicateurs sont particulièrement nécessaires :

- Un indicateur de **l'intensité de la pauvreté** : il s'agit de l'écart du revenu moyen des ménages pauvres au seuil de bas revenu.

- Un indicateur de la **dispersion de la pauvreté** : la dispersion est donnée par les répartitions des ménages par quartiles ou déciles de revenus.
  Les CAF donnent une répartition des ménages pauvres par tranches de ressources inférieures au seuil de pauvreté. Le coefficient de Gini, retenu dans la liste des indicateurs européens, permet de connaître l'inégalité entre personnes, sous le seuil de pauvreté.

- Un indicateur de la **persistance de la pauvreté** : il s'agit du nombre d'années passées par une personne sous le seuil de pauvreté, ou du risque pour une personne pauvre de le rester durablement. Cet indicateur nécessite des études longitudinales par panel.
  Exemple : Dans le PCME, pourcentage de personnes se situant continûment sous le seuil de pauvreté pendant trois ans. Prévu dans le futur panel européen EU-SILC, cet indicateur ne sera pas disponible avant 2007.

- Un indicateur de la **récurrence de la pauvreté** : mesure du pourcentage de personnes sortant de la catégorie et qui y reviennent sur une période donnée (enquête longitudinale). Cet indicateur n'est pas disponible en l'état actuel des données. Toutefois, en ce qui concerne les allocataires de minima sociaux (RMI – API – AAH – ASS), la DRESS (Ministère des Affaires Sociales) a mis en place un échantillon inter-régime qui sera suivi en panel pour analyser les flux d'entrée et de sortie.

Ces indicateurs existent, ou peuvent être construits avec les données existantes. Ils sont toutefois peu diffusés et peu utilisés dans les débats publics. Ils permettraient de distinguer la pauvreté accidentelle et la pauvreté durable (persistante ou récurrente), celle sur qui les dispositifs ont le moins d'impact et celle qui, vraisemblablement, est la moins entendue.

2-2- Recherche d'indicateurs subjectifs et participatifs

Les démarches de connaissance partagée conduites avec les groupes de personnes en situation de pauvreté permettent de faire émerger deux thèmes majeurs relatifs à l'aspect monétaire de la pauvreté : la vulnérabilité liée à l'instabilité des ressources et la dimension familiale de la pauvreté.

2-2-1 La vulnérabilité liée à l'instabilité des ressources

L'instabilité des ressources est à relier à la précarité des situations professionnelles (ce point sera traité dans le chapitre sur l'emploi), mais aussi à celle des revenus de la protection sociale. Conçue autour de l'emploi stable et de la famille moderne, celle-ci ne parvient pas à sortir les bénéficiaires de la précarité et accélère parfois la fragilisation des ménages en raison de sa complexité interne et de ses délais de réaction face aux changements fréquents de situation. Certaines procédures administratives peuvent générer des situations de « non-droit » que seule l'expérience des personnes révèle le plus souvent.

Les dispositifs sont très complexes et la mise en œuvre des droits réclame des délais qui ne sont pas compatibles avec la situation monétaire « à flux tendu » des ménages en situation de pauvreté, sans épargne, sans réserve, sans possibilité d'anticiper.
Toute rupture génère ainsi une plus grande vulnérabilité et la nécessité de recourir aux aides facultatives d'urgence, elles-mêmes difficiles d'accès et non assurées.
Il en est ainsi, par exemple, des transitions entre emplois saisonniers ou de courte durée et entrée dans l'assurance chômage ou dans les minima sociaux, du passage des régimes d'assurance aux régimes de solidarité, de l'activité professionnelle à la maladie ou à la retraite, etc…

Plusieurs indicateurs pourraient, partiellement, rendre compte de ces difficultés.

- **un indicateur sur les mécanismes de basculement** d'un droit à un autre et sur les ruptures de droits ou de prestations et leurs incidences en termes de ressources.
  La coordination des demandes de secours par la CASU[1] mise en place suite à la loi de lutte contre les exclusions de 1998 pourrait faire de celle-ci un lieu d'observation et une base de données sur les motifs de ces demandes de secours (notamment le retard ou la rupture de prestations et le basculement des droits).
  En l'état actuel du fonctionnement des CASU, cela ne paraît pas possible.

[1] Commission d'Action Sociale d'Urgence.

Ce type d'information pourrait, par contre, être obtenu à partir des statistiques du Secours Catholique (Caritas France).
Pour l'ensemble des personnes accueillies, cette organisation a calculé un **taux « d'anomalies de perception »** (17,5% des accueillis) : délai, retard, erreur ou toute autre anomalie dans la perception des prestations de toute nature.
Ce taux serait encore plus significatif s'il était calculé sur les passages en commission financière (demande de secours) de cette organisation.

- **Un indicateur sur les délais d'attente des prestations**
  Les Caisses d'Allocations Familiales (qui versent un grand nombre de prestations, prestations familiales ou de précarité) sont en mesure de calculer un **« temps de traitement moyen »** par prestation (indicateur à l'étude, prochainement effectif)[1].
  Toutefois l'information n'est que partiellement significative des problèmes des bénéficiaires, puisque ce temps de traitement n'est calculé qu'à dater du dépôt d'un dossier complet.
  Les témoignages recueillis montrent que le problème est en amont, dans la constitution de dossiers très complexes.
  Il serait souhaitable de transformer cet indicateur en le calculant à dater de la première demande.
  Il serait souhaitable aussi que le même type d'indicateur puisse être fourni par les ASSEDIC pour l'assurance chômage et par les CPAM pour l'assurance maladie.

- **« La pauvreté évitable »**
  Il est proposé de créer un indicateur plus synthétique rendant compte de ces difficultés dues aux ruptures et retards de droits : à savoir une **notion de « pauvreté évitable »**.
  Cette notion recouvre toutes les situations dont la bascule sous le seuil de pauvreté pourrait être évitée en l'hypothèse d'un fonctionnement immédiat et parfait de toutes les prestations sociales.
  La DRASS avec les CAF pourraient s'attacher à étudier la faisabilité de ce calcul.

- **Un indicateur sur les mouvements d'appauvrissement des ménages**
  Le taux de récurrence de la pauvreté, déjà cité, en est un.
  Il faudrait disposer d'une mesure non seulement du taux de pauvreté, mais aussi **d'un indice d'appauvrissement**, comme indicateur de la vulnérabilité.
  Cet indice d'appauvrissement peut se calculer pour un individu donné dans des enquêtes longitudinales sur panel.

  Il peut aussi être analysé globalement, en mesurant la variation des écarts entre les quartiles ou les déciles dans la distribution du revenu et notamment entre les quartiles extrêmes, cet indicateurs est retenu dans le PNAI (base : INSEE – DGI). Il serait utile également de fixer un seuil de richesse.

- Peuvent aussi contribuer à la mesure de la vulnérabilité les indicateurs relatifs aux **impayés** (loyer, énergie, eau, téléphone, crédits) et au **surendettement**.

[1] La convention d'objectifs Etat/CNAF prévoit la construction d'indicateurs de suivi de dossiers et d'accès aux droits notamment en ce qui concerne les bénéficiaires de minima sociaux.

2-2-2- La prise en compte de la pauvreté familiale

L'incidence de la pauvreté sur les différents membres de la famille et notamment sur les enfants est une préoccupation centrale des personnes concernées.
On dispose d'un indicateur produit par les CAF : le **nombre d'enfants vivant dans des ménages pauvres.**

Dans l'enquête emploi annuelle, on dispose d'un indicateur de « **chômage familial** » (nombre et qualité des chômeurs dans un ménage).

3 - LES INDICATEURS NON MONETAIRES DE LA PAUVRETE

3 -1- SELECTION CRITIQUE DES INDICATEURS DISPONIBLES

Les indicateurs non monétaires de la pauvreté renvoient à une approche en termes de conditions de vie et de consommation de biens essentiels.
Elle est développée essentiellement dans l'Enquête Permanente sur les Conditions de Vie (EPCV) conduite par l'INSEE depuis 1996 chaque année.
La partie « Indicateurs sociaux » aborde des thèmes qui sont suivis d'année en année et sont regroupés en quatre groupes d'indicateurs portant sur :

- la contrainte budgétaire (6 indicateurs) ;
- les retards de paiement (3 indicateurs) ;
- les restrictions de consommation (9 indicateurs) ;
- les difficultés de logement (9 indicateurs).

Au total, 27 indicateurs sont utilisés.

Sur cette base, l'INSEE calcule un score global de pauvreté qui, après analyses statistiques précises et pondérations, se révèle être significatif lorsque les ménages cumulent huit difficultés ou plus parmi les 27 items relevés.
Cette « pauvreté » en termes de conditions de vie » est évaluée pour 2001 à 11,6% des ménages, score voisin de celui qui est obtenu sur la base des données strictement monétaires.

La méthode utilisée est celle d'une enquête directe par interview auprès des ménages, soit un échantillon de départ de 8000 ménages (en 2001 : 13111 individus retenus et 10029 répondants).
Bien entendu, l'enquête ne cible pas seulement les personnes au seuil de bas revenu, mais concerne toute la population.

Nous ne nous intéresserons qu'aux trois premiers groupes d'indicateurs (contrainte budgétaire, retards de paiement, restrictions de consommation), le chapitre suivant sur le logement traitant des difficultés en ce domaine.

La problématique de cette approche est donc celle de la carence relative, les indicateurs retenus renvoyant au sentiment de manque, à la limitation des choix, aux comportements de renoncement.

Le choix des indicateurs pertinents repose sur leur fréquence d'apparition dans les réponses (sont retenus ceux qui apparaissent dans plus de 50% des cas) et sur la notion de consensus (ceux qui sont jugés comme indispensables par plus de 50% des enquêtés)[1]

3-1-1 Indicateurs de contrainte budgétaire

Ces indicateurs sont particulièrement pertinents pour traduire la situation des ménages sans marge de manœuvre dans la gestion de leurs ressources et courant le risque de déstabilisation à chaque rupture ou à chaque retard de prestation.
Ce sont des indicateurs de précarité autant que de pauvreté.

Trois indicateurs sur six concernent particulièrement les ménages pauvres :
1. le taux de ménages pour lesquels l'ensemble des revenus est insuffisant pour couvrir toutes les dépenses courantes (17%) ;
2. le taux des ménages qui ne disposent d'aucune épargne (27%) ;
3. le taux des ménages qui pensent que « ils y arrivent difficilement » et « qu'ils ne peuvent pas y arriver sans faire de dettes » (16%).

Ces indicateurs sont déclinés par âge, par catégorie socio-professionnelle, et surtout par quartiles de revenus, ce qui permet d'isoler les populations sous le seuil de pauvreté.

Ainsi pour ces trois indicateurs, on obtient les scores suivants :

	Ensemble	Ménages sous le seuil de pauvreté
1	17%	33%
2	27%	-
3	16%	35%

3-1-2- Indicateurs de retards de paiement

Ces indicateurs concernent les dépenses de logement, d'énergie, et les impôts.
Le critère retenu est assez lourd : impossibilité de payer ces charges ou factures à plusieurs reprises au cours des douze derniers mois.
Il ne s'agit donc pas de retards accidentels.
Tous concernent des ménages pauvres.

	Ensemble	Ménages sous le seuil de pauvreté
Retards de paiement : électricité, gaz, eau, téléphone	5%	12%
Retards de paiement de loyers	2%	5%

3-1-3- Restrictions de consommation

Les indicateurs portent sur les loisirs et les vacances, l'achat de meubles et de vêtements, la consommation alimentaire, la capacité à faire des cadeaux.

[1] Indicateurs de niveau de vie. INSEE RESULTATS - Janvier 2002 - Emmanuelle GRENNER, Sylvie DUMARTIN, Catherine TACHE.

Exemple : Ménages dans lesquels il arrive qu'une personne ait passé une journée sans prendre au moins un repas complet au cours des deux dernières semaines.

Ensemble :	3%
Ménages au seuil de pauvreté :	6%

Les scores globaux de pauvreté en 2001 sont les suivants.

Sur le critère de la contrainte budgétaire :	12,4%
Sur e critère des restrictions de consommation :	9,7%
Sur le critère des retards de paiement :	6,5%

3-2- RECHERCHE D'INDICATEURS SUBJECTIFS ET PARTICIPATIFS

Si les indicateurs de l'EPCV sont particulièrement significatifs, ils demeurent toutefois centrés sur une représentation de la pauvreté en termes de manque, de carences, de privations, et n'abordent pas l'aspect dynamique des capacités des personnes.
De plus, ils ciblent essentiellement la consommation de biens matériels essentiels et abordent peu le domaine de la qualité de la vie.

C'est une approche dans laquelle le bien-être individuel est défini en termes d'accès à un ensemble de biens.
On peut, comme le fait l'économiste Amartya SEN, contester cette limitation et adopter un point de vue plus large : *« On peut améliorer cette procédure en prenant en compte non seulement la possession des biens premiers et des ressources, mais aussi les différences existant entre individus pour les transformer en capacité de bien vivre »*.

A. SEN introduit deux concepts : celui de fonctionnement (pratiques sociales qui déterminent l'usage des biens) et celui de « capabilités » (capacité réelle à atteindre le but qu'on se fixe)[1].
Ces perspectives rejoignent celles qui se sont dégagées au cours des démarches participatives conduites avec des groupes de personnes en situation de pauvreté.
Ces démarches, ainsi que divers travaux menés en ce sens, permettent de dépasser les approches matérielles de consommation et d'évoquer trois grands thèmes concernant des aspects qualitatifs ou immatériels des conditions de vie :

- le besoin de choix et d'autonomie ;
- la capacité à faire valoir ses droits ;
- la notion de bien-être.

[1] Extrait de « Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives » - B. PERRET - CERC - 2002

3-2-1- Le besoin de choix et d'autonomie

Selon le rapport du PNUD[1] de 1997 : « le développement humain est un processus d'élargissement du choix des gens ».
Nous verrons dans les chapitres sur l'emploi et le logement que le sentiment de non-choix et la revendication de l'élargissement des choix sont des axes constants de la pauvreté telle que ressentie par les personnes concernées.

Dans le champ du revenu et des conditions de vie, la limitation des choix peut être traduite par un indicateur de dépendance à l'égard des prestations sociales.
Ce taux de dépendance mesure la part des prestations sociales dans le revenu global.
Sous un autre angle, les Caisses d'Allocations Familiales calculent le nombre d'allocataires qui passent au-dessus du seuil de pauvreté grâce aux prestations familiales et sociales (taux de pauvreté après transferts sociaux).
La dépendance relève ainsi d'une interprétation complexe et non univoque.

3-2-2- La capacité à faire valoir ses droits

Les capacités stratégiques des personnes sont en interdépendance avec leur culture et leurs liens sociaux.
Rendre visibles ces capacités, ou les obstacles à leur développement permet de considérer la pauvreté sous un autre angle que les seuls manques ou carences. La définition de ces capacités doit venir des personnes elles-mêmes.
Dans le domaine considéré ici, celui des ressources et des conditions de vie, l'apport des groupes a surtout porté sur la capacité à faire valoir ses droits.

Ces capacités se heurtent à trois obstacles et peuvent être renforcées par trois dispositions :
- obstacle de la complexité des droits et dispositifs et l'insuffisance de l'information, renforcement par l'amélioration de la qualité de l'information de la part des institutions ;
- obstacle de l'absence d'écoute et de suivi dans les services, renforcement par l'amélioration de la qualité de l'accueil ;
- obstacle des modes d'accompagnement contraignants et déresponsabilisants, renforcement par la qualité d'un accompagnement rapidement mobilisable et disponible.

Ces questions sont fondamentales dans le ressenti de la pauvreté, mais se prêtent difficilement à la construction d'indicateurs.
Des **enquêtes satisfaction** sur l'information, l'accueil, l'accompagnement pourraient être menées à intervalles réguliers par les grandes institutions sociales.
Des batteries de questions sur ces thèmes pourraient être rajoutées à l'enquête permanente sur les conditions de vie.

Certaines études vont déjà dans ce sens, comme par exemple celles conduites ces dernières années par le CREDOC pour la CNAF et qui portent sur « l'opinion sur les politiques de prestations familiales et sur les CAF ». D'autre part, deux études ponctuelles ont été menées,

[1] Programme des Nations Unies pour le Développement.

l'une sur les indus de prestations, l'autre sur la perception des services d'écoute et d'information à caractère social.
Rappelons aussi l'enquête lancée par « l'Observatoire National de la pauvreté et de l'exclusion sociale » sur « les personnes en difficulté face aux prestations et aux administrations » (Rapport 2000).
Dans son enquête en cours intitulée « vie de quartier », l'INSEE a également prévu un chapitre sur « l'usage des services » et notamment des services de quartier, par les habitants.

3-2-3- La notion de bien-être et de capital social

Issue de travaux canadiens, la notion de **bien-être** intervient comme contre-poids à celle de carence dans la définition qualitative de la pauvreté.
La démarche participative est la seule qui puisse contribuer à la définir et à lui donner une légitimité.

Il s'agit, selon la démarche mise en œuvre au Québec par le « collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté » de demander aux citoyens eux-mêmes ce qu'ils jugent important pour la qualité de la vie.
Cette démarche, menée collectivement, permet ainsi de susciter le débat public sur une telle notion.

Trois catégories de critères émergent dans la définition du bien-être :
- le sentiment de bien-être psychologique : relations, choix, épanouissement, réussite,. La richesse sociale réside dans la densité et la qualité des relations ;
- l'accès aux services et aux biens nécessaires ;
- la qualité de l'environnement.

La notion de « capital social », utilisée au niveau individuel comme au niveau macro-social, devient une notion centrale pour le développement des individus et des sociétés. Il s'agit de prendre en compte dans les deux cas l'interdépendance des ressources économiques et des ressources sociales.
Introduire cette notion, qui peut rejoindre pour partie celle de bien-être, devrait conduire à prendre en compte l'ensemble des ressources des personnes liées à la possession d'un réseau de relations, l'appartenance à un groupe et les capacités d'action qui en découlent.

PROPOSITIONS

Indicateurs monétaires disponibles ou a améliorer

- Seuil de bas revenus incluant les ménages ordinaires et les ménages sans domicile personnel ;
- Intensité de la pauvreté (écart entre le revenu moyen des ménages pauvres et le seuil de pauvreté) ;
- Persistance de la pauvreté (nombre d'années passées sous le seuil de pauvreté) ;
- Récurrence de la pauvreté (nombre d'allers et retours sous le seuil de pauvreté) ;
- Taux de dépendance par rapport aux prestations sociales (part du revenu que représentent les prestations sociales).

Indicateurs monétaires à construire

- Taux d'anomalies de perception (nombre de personnes victimes d'erreurs dans l'attribution des prestations sociales) ;
- Délai d'attente moyen pour toucher une prestation ;
- Indice d'appauvrissement (variation des écarts entre les quantités extrêmes de revenu) ;
- Indice de « pauvreté évitable » (nombre de personnes évitant de descendre sous le seuil de pauvreté si tous les droits sociaux fonctionnaient parfaitement).

Indicateurs non monétaires disponibles

- Score de contrainte budgétaire (absence de marge de manœuvre dans la gestion du budget) ;
- Score de retards de paiement (en matière de logement, énergie, impôts) ;
- Score de restrictions à la consommation dans les domaines du loisir, de la consommation courante, de l'équipement ménager.

Indicateurs non monétaires à construire

- Score de satisfaction sur l'information, l'accueil, l'accompagnement dans les différents services ;
- Score de bien-être (appréciation subjective par enquête qualitative) ;
- Indicateur de capacité (ressources personnelles mobilisables pour améliorer sa situation).

CHAPITRE II

PAUVRETÉ, PRÉCARITÉ, EXCLUSION FACE AU DROIT AU LOGEMENT

1 - CADRAGE DU THÈME, SOURCES ET MÉTHODES

Le droit au logement a été reconnu en France comme un droit fondamental par la loi du 6/07/89.
Pour en garantir l'effectivité à l'égard des personnes « défavorisées », de nombreux dispositifs spécifiques ont été mis en œuvre, dans le cadre de la Loi Besson de 1990 et de la Loi de lutte contre les exclusions de 1998, constituant peu à peu le volet social de la politique du logement.

Pour autant les difficultés d'accès et de maintien dans un logement décent des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion n'ont pas disparu et sont même en voie d'aggravation inquiétante dans un contexte de déclin de la construction sociale et de progression des loyers.
Cette très inquiétante crise du logement est en voie de devenir un des obstacles majeurs à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et la plus lourde des atteintes aux droits fondamentaux.
Le logement est en effet l'un des premiers biens essentiels, condition première de la sécurisation des personnes, de l'intégrité familiale, de l'intégration sociale et de l'insertion professionnelle.

Pour autant, ce domaine apparaît assez mal pris en compte dans les différentes réflexions européennes sur la mesure de la pauvreté et de l'exclusion.

Quelques indicateurs figurent dans le « modèle des indicateurs non monétaires d'exclusion sociale et de pauvreté » élaboré par Eurostat en 2000, mais assez limités, ne portant que sur le statut non commercial du logement et sur certains éléments de confort (espace, espaces extérieurs, sanitaires, humidité).
D'autres items sont traités à partir du Panel communautaire des ménages européens, sur une base plus large de critères[1], mais la plupart ne sont pas retenus dans les modèles finaux de synthèse.
Dans l'un et l'autre des cas, rien ne figure sur les difficultés d'accès au logement.

Mais au final, aucun indicateur relatif au logement ne figure ni sur la liste des quinze indicateurs – clefs sur la politique sociale européenne de l'observatoire social européen, ni sur la liste des dix huit indicateurs clefs du programme 2001/2003 pour l'inclusion sociale[2].

Par contre, un important volet d'indicateurs relatifs au logement est présent dans l'annexe statistique du PNAI 2003/2005.

[1] Items relatifs au statut d'occupation, aux caractéristiques physiques du logement, à l'environnement et au voisinage.
[2] A L'exception de la répartition propriétaire/locataire parmi les personnes à bas revenu.

1-1- CADRAGE DU THEME

La situation du logement pour les personnes défavorisées (sous ce terme, qui est celui des politiques publiques, nous pouvons inclure les personnes en situation de précarité, de pauvreté ou d'exclusion) est dominée d'abord par **l'insuffisance de l'offre.**

Si la construction neuve a connu une remontée très sensible depuis 1999, la part des logements sociaux se maintient à un niveau très bas et fléchit constamment jusqu'en 2002 (moins de 40 000 logements par an).
Le plan de relance de la construction sociale n'a pas été en mesure de réduire le déficit cumulé dans l'offre locative sociale, estimé depuis 10 ans à 600 000 logements et le parc social n'augmente que de 30 000 logements par an.
Mais les obstacles de fond à la construction de logement social ne sont pas d'abord financiers (60% seulement des crédits sont consommés), mais d'ordre socio-politique.
A ce déficit quantitatif s'ajoute un décalage croissant entre la production d'offres de logements, tirée vers le haut au niveau de ses coûts et la demande sociale, tirée vers le bas par la précarisation et la paupérisation des demandeurs de logement social.
Les logements d'insertion et d'intégration, à loyer minoré, ont représenté en 10 ans une production de quelques 170 000 logements, à mettre au regard de la disparition de 2 millions de logements à bas loyers depuis 20 ans (parc privé et public).

Mais d'autres types de problèmes s'ajoutent à ce décalage de l'offre.
Bien qu'il soit un peu artificiel de distinguer de manière tranchée les catégories de précarité, de pauvreté et d'exclusion, surtout dans les questions relatives au logement, nous allons cependant tenter de classer ces problèmes en fonction de ces catégories, avant d'examiner de manière concrète les indicateurs susceptibles de les rendre visibles.

⇒ Précarité et Logement

La situation de précarité est caractérisée par la nature incertaine et irrégulière des ressources, et par la fragilité qui en résulte dans la vie quotidienne, familiale et sociale.

Les personnes en situation précaire sont confrontées à des difficultés d'accès au logement, à des risques d'impayés et donc de perte du logement, à une impossibilité de mobilité qui conduit à une quasi-assignation dans le logement occupé.

- ***Les difficultés d'accès au logement***

Les difficultés d'accès au logement imputables au déficit ou à l'inadaptation de l'offre sont redoublées, pour les populations en situation de précarité, par le comportement des bailleurs et propriétaires qui limitent toujours plus leur prise de risque et exigent toujours plus de garanties (ex: double caution exigée parfois en cas d'octroi d'une garantie FSL ou Locapass).
L'incertitude des ressources semble être en la matière un obstacle plus grand que la faiblesse des ressources.
Les garanties accordées par les Fonds de Solidarité Logement ont augmenté en volume de près de 25% en 4 ans, mais le système est parfois inefficace (refus fréquents des propriétaires privés, garantie donnée seulement a posteriori)

- *Les risques de perte du logement*

Les dispositifs actuels protègent mal le locataire contre les risques de rupture socio-économique - risque constitutif de la précarité - et le nombre d'impayés de loyers augmente.
Les aides au maintien, distribuées par les FSL, ont sensiblement augmenté depuis 3 ans (+ 38%) et ce sont les subventions qui ont largement pris le pas sur les prêts, ce qui traduit la dégradation de la situation des locataires en impayés de loyer.
Les dispositifs spécialisés mis en place pour les dettes énergie, eau, téléphone ne cessent de se développer.
Mais il n'y a pas encore de véritable garantie logement face à la précarité et à l'incertitude des ressources, selon la voie explorée par le rapport du CNH[1] sur la couverture logement universelle.

- *L'absence de mobilité*

Pour les personnes en situation précaire, la mobilité résidentielle devient impossible. Malgré le peu de données disponibles pour apprécier ce phénomène, on peut observer une sorte d'assignation à résidence dans l'habitat collectif péri-urbain des populations en situation précaire, ainsi que les difficultés de mutation au sein même de ce parc.

⇒ Pauvreté et logement

En utilisant l'indicateur monétaire de pauvreté (correspondant à la moitié du revenu médian), on estime à 6 millions environ le nombre de personnes en situation de pauvreté, sachant que les salariés pauvres y tiennent une place grandissante. La pauvreté économique est la première cause de non accès au logement ou de mauvais logement.

Les problèmes de logement auxquels s'affrontent les personnes en situation de pauvreté sont pour partie semblables à ceux évoqués pour les personnes en précarité, on peut y ajouter plus spécifiquement la diminution de l'offre locative à bas loyers, l'insuffisante solvabilisation apportée par les aides au logement, les risques de perte du logement en cas de contentieux locatif, la relégation dans des logements inadaptés.

- *La diminution de l'offre locative à bas loyer*

Dans le parc privé, la progression de la rénovation et de la réhabilitation s'accompagne d'une diminution du nombre de logements conventionnés (dont les loyers sont maîtrisés). Plus de 100 000 logements améliorés risquent chaque année de perdre leur vocation de parc social de fait.
Au total, on estime que les logements à bas loyer qui représentaient 40% de l'offre locative (privée et sociale) il y a 10 ans, n'en représentent plus que 10% aujourd'hui.

- *L'insuffisante solvabilisation des ménages à faibles ressources*

La solvabilisation des locataires est assurée par le système des aides personnelles au logement dont le rôle est considérable (plus de 6 millions de ménages bénéficiaires pour une dépense de 12 milliards d'euros). Malgré cet important apport, le taux d'effort des ménages nécessaire pour se loger demeure élevé : de 20% en moyenne pour les familles à 25% pour les isolés.

[1] Conseil National de l'Habitat

Plus significatif encore que le taux d'effort, le « reste à vivre », calculé après déduction de toutes dépenses afférentes au logement, se révèle excessivement faible. Selon les simulations effectuées par la Fondation Abbé Pierre, il se situe entre 6,50 et 9,30 euros par unité de consommation et par jour selon la taille du ménage, pour des personnes entrant dans le parc social et ayant des revenus compris entre le RMI et le SMIC.

- ***Les risques d'expulsion***

Malgré l'augmentation des aides au logement et l'intervention accrue du FSL, malgré une réforme des procédures d'expulsion dans le cadre de la loi de 1998 visant à mieux protéger le locataire, le nombre de contentieux locatifs portés en justice et de jugements d'expulsion est en hausse.
Les ménages à très faibles ressources bénéficient moins que d'autres des possibilités offertes au juge depuis 1998 de suspendre la décision d'expulsion en fixant un plan d'apurement des dettes, dans la mesure où les ressources ne permettent pas d'envisager de façon réaliste le remboursement des dettes. Si un tel plan est mis en place, il est souvent rapidement défaillant, ce qui entraîne de facto la résiliation du bail.

- ***La relégation dans des logements inadaptés***

Les populations à très faibles ressources sont souvent contraintes d'accepter durablement des conditions de logement inadaptées : surpeuplement ou insalubrité du logement
En 1999, l'INSEE estime à 600 000 le nombre de personnes vivant en situation de surpeuplement aigu.
Par ailleurs, un million de logements sont encore dépourvus d'un confort sanitaire de base, 140 000 personnes vivent en habitat mobile, 40 000 dans des constructions provisoires ou des habitats de fortune.

⇒ Exclusion et logement

L'exclusion, définie par la privation simultanée de divers droits sociaux et biens sociaux, la rupture des liens sociaux et la présence d'un rapport social symbolique négatif, peut se traduire au niveau du logement par la privation de domicile personnel, le recours à des formes temporaires et prescrites d'hébergement et de logement, des discriminations sociales et culturelles.

- ***La privation de domicile personnel***

Depuis plusieurs années se pose de façon récurrente la question du nombre de "sans domicile fixe" et des estimations fort disparates ont circulé.
Une enquête nationale sur échantillon raisonné a été réalisée pour la première fois par l'INSEE en janvier 2001.
Le concept de « sans domicile personnel » a été retenu de préférence à celui de sans domicile fixe ou de sans abri.
L'extrapolation des résultats conduit à avancer un chiffre global de 63 500 personnes adultes sans domicile personnel (auxquelles s'ajoutent 16 000 enfants mineurs). Parmi elles, 22% peuvent correspondre à la définition restrictive de « sans abri » (8% vivant dans des lieux non prévus pour l'habitation et 14% accueillis dans des centres d'urgence fermés pendant la journée).

On compte ensuite 36% de personnes en centres d'urgence ou d'hébergement accessibles en journée, 37% dans des logements temporaires dépendants d'une association ou d'un organisme public et 5% en chambres d'hôtel.

Les dispositifs de veille sociale, d'accueil d'urgence et d'hébergement sont aujourd'hui saturés dans les grandes villes, en partie en raison de la place prépondérante prise par les demandeurs d'asile, lesquels n'ont pas été retenus dans l'enquête INSEE.
Aucune statistique d'ensemble concernant les étrangers demandeurs d'asile ou sans papiers privés de logement n'est disponible.
On estime en 2001 à 77000 le flux d'entrée des demandeurs d'asile, dont seulement 17% (pour les D.A .conventionnels) et 5% (pour les D.A territoriaux) obtiendront le statut de réfugié, avec les droits qui l'accompagnent (notamment le droit aux aides au logement)
On estime que 100 000 demandeurs d'asile ont besoin d'un hébergement ou d'un logement (dont les deux tiers n'ont pas de solution personnelle) et que 100 000 sans papiers sont privés de tout droit au logement et doivent avoir recours à des solutions de débrouille et aux dispositifs d'urgence.

- ***Le recours à des formes temporaires et prescrites de logement ou d'hébergement***

Depuis les années 90 s'est développé un large secteur de solutions intermédiaires à destination des personnes exclues du logement, entre hébergement et logement de droit commun, que l'on peut regrouper sous l'appellation de logement temporaire: logements financés par l'allocation de logement temporaire, résidences sociales, formules de sous-location associative...
Ces diverses formes de logement temporaire, qui deviennent de plus en plus un passage obligé pour les exclus du logement, ne sont accessibles que sur prescription sociale et comportent le plus souvent un contrat d'accompagnement social.
Solutions palliatives du manque de logements accessibles, ces modes d'habitat risquent de devenir des "parkings sociaux" pour les exclus, faute de débouchés sur un logement stable.

- ***Des discriminations sociales et culturelles***

L'approche de l'exclusion met de plus en plus l'accent sur la dimension identitaire et culturelle de l'exclusion : difficultés psychologiques, difficultés d'intégration, discriminations ethniques.

La discrimination sociale, très souvent cumulée avec une discrimination culturelle, se manifeste principalement par une concentration des ménages en situation d'exclusion dans des segments dépréciés du parc locatif (parc social notamment) et par l'absence de possibilités d'en sortir (problème évoqué des mutations et de la mobilité résidentielle).
Cette concentration renforce la disqualification sociale des personnes et des quartiers, qui sont parfois gérés comme des segments "sacrifiés" du parc, afin de sauvegarder la valeur et l'attractivité du reste du parc.

La discrimination raciale dans l'accès au logement a longtemps été englobée sous la thématique des "défavorisés", permettant de traiter la question sous l'angle socio-économique en occultant les aspects culturels. Une analyse s'amorce aujourd'hui sur ces problèmes, mettant en évidence, tant dans le parc privé que dans le parc social, les pratiques et les effets d'une réelle discrimination raciale: sur-représentation des ménages étrangers dans le parc insalubre, allongement des délais d'attente pour l'attribution d'un logement, refus d'attribution...

La thématique de la mixité sociale semble trop souvent fonctionner comme légitimation de pratiques discriminatoires et de politiques de peuplement plus ou moins souterraines.

SOURCES ET METHODES UTILISEES

Sur l'ensemble de ces questions, nous avons examiné les indicateurs disponibles et leurs limites, et tenté de mettre en regard la perception par les personnes concernées de leurs difficultés de logement.

⇒ **Les principales sources de données administratives existantes sont les suivantes :**

- ***Le recensement général de la population (INSEE)***

Les dernières données disponibles datent de 1999. Le volet logement du recensement comporte des données relatives aux catégories de logement selon le statut d'occupation, le confort, la taille, l'âge, ainsi que des données relatives à la répartition des ménages dans les différentes catégories de logement selon la nationalité, l'âge et la catégorie socioprofessionnelle.

- ***L'enquête nationale logement (INSEE)***

Elle est réalisée tous les quatre ans, les dernières données disponibles sont celles de 1996.
Conduite à partir d'un échantillon national avec des possibilités d'extension régionale, c'est la plus importante source statistique sur le parc de logements et les conditions de logement des ménages.
Les thèmes traités sont larges : description du parc de logements, qualité de l'habitat, description socio-démographique des occupants, dépenses liées au logement, opinions des ménages sur leur logement, mobilité des ménages.

- ***L'enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (INSEE)***

L'EPCV, conduite annuellement auprès d'un échantillon national de ménages, comporte un volet déclaratif sur les difficultés de logement.
Les items retenus ne portent cependant que sur les éléments d'espace et de confort.

- ***Le fichier FILOCOM***

Établi sur la base de sources fiscales, ce fichier est très riche en informations sur l'ensemble des logements et des ménages occupants mais non directement accessible.

A côté de ces sources générales, qui couvrent l'ensemble des logements (parc privé et parc public) et des ménages, d'autres enquêtes concernent spécifiquement le parc social public.
(4 millions de logements). Elles sont conduites sous la responsabilité des Directions Régionales de l'Équipement et du Logement dans chaque région.

- ***Enquête annuelle sur le parc locatif social***

Elle concerne l'offre de logements sociaux regroupée par bailleurs, mais ne comporte pas de données sur les ménages.

- *Enquête triennale sur l'occupation du parc social*

Elle est conduite tous les trois ans, et est fournie par bailleur et par département. Elle porte sur les ménages locataires et fait l'objet d'une exploitation particulière sur les sites en Contrats de Ville et les Zones Urbaines Sensibles.

- En matière ***d'hébergement***, la principale source administrative est l'**enquête « établissements sociaux »**, réalisée périodiquement par la DREES (Ministère des Affaires Sociales). Les dernières données datant de 1998.

- Au niveau régional, les **Directions Régionales de l'Equipement** réalisent ou commandent de nombreuses études sur des thèmes divers. Ainsi, par exemple, la DRE Rhône-Alpes avec l'ANACT a piloté en 2000 une étude sur le parc locatif privé à bas loyer. La DRE des pays de Loire a réalisé en octobre 2002 une étude sur la mixité résidentielle. Des études intégrés sur le FSL, le bilan des PDALD ou le fichier unique départemental sont envisagées.

Il faut noter enfin que de nombreuses sources locales peuvent exister, dans le cadre des agglomérations, des agences d'urbanisme, des observatoires locaux de la demande de logement, des bases de données des bailleurs, des monographies locales etc…

Les indicateurs fournis par l'ensemble de ces sources administratives ou scientifiques seront interrogés sur leur capacité à fournir des réponses précises à six grandes questions apparues comme centrales :

1 - Où sont logées les personnes à bas revenus ?
2 - Quelle est la demande de logement émanant des personnes à bas revenus ?
3 - Quelle est l'offre de logement à bas loyer ?
4 - Quel est le poids financier du logement pour les populations pauvres et précaires ?
5 - Quelle est la qualité du logement et de son environnement ?
6 - Comment apprécier les problèmes de discrimination ethnique et les objectifs de mixité sociale ?

⇒ **L'approche participative des problèmes de logement**

Elle a été conduite en deux temps :

Dans un premier temps, un groupe ressources a été constitué incluant des responsables institutionnels et plusieurs associations d'aide au logement, travaillant directement avec des personnes rencontrant des difficultés en ce domaine.
Ces dernières ont rapporté au groupe les observations qu'elles avaient capitalisées et les points de vue des personnes en difficulté. Cette connaissance a également été enrichie des conclusions issues des démarches participatives conduites par la MRIE en 2000/2001 sur le thème de « l'accès aux droits » avec des groupes d'usagers.

Sur cette base, une liste des difficultés les plus fréquemment exprimées par les personnes autour des problèmes de logement a été établie, regroupée en trois grands chapitres :

LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT

- Les difficultés d'accès au logement
- La complexité des démarches et des procédures, la méconnaissance des droits.
- Les refus de droit.

« Vous sentez-vous informé, pris en compte, reconnu dans vos recherches et attentes vis à vis du logement ? Avez-vous la possibilité d'intervenir dans ces démarches ? »

Les systèmes de demande d'attribution de logement, les dispositifs d'aide et d'accompagnement sont d'une extrême complexité et multiplient les guichets et les procédures.
Il semble difficile de comprendre qui fait quoi, à qui s'adresser, qui décide et comment, quels sont les motifs réels du refus d'attribution d'un logement.
Il est difficile finalement de pouvoir suivre son dossier, rester maître de ses choix, trouver un interlocuteur.
Certaines réalités peuvent être ressenties comme des atteintes au respect des personnes, ou même comme des atteintes au droit au logement, comme par exemple :

- le refus d'attribution non motivé ;
- la discrimination raciale ;
- le refus de logements vacants ;
- le refus de mutation ;
- les délais d'attente anormalement longs ;
- la privation de tout choix ;
- l'obligation de quitter un logement transitoire quand on est intégré dans le quartier ;
- l'obligation d'un accompagnement social ;
- etc...

LE POIDS FINANCIER DU LOGEMENT ET LE SENTIMENT DE PRECARITE

- Difficultés liées au poids financier du logement et à toutes les dépenses relatives au logement.
- Sentiment de précarité ou d'insécurité financière.

« Vous sentez-vous suffisamment protégé contre le risque de perte du logement, en cas d'insuffisance ou de rupture de ressources ? »

La première qualité attendue du logement est de fournir une continuité, une stabilité, une sécurité d'existence.
L'insécurité dont il est question ici est le sentiment des personnes en situation de précarité de ne pas être sûres de pouvoir garder leur logement en raison des aléas de leurs ressources ou de leur situation familiale, le sentiment de ne pouvoir compter sur leur logement comme un lieu de stabilité, de protection de la vie personnelle et familiale.

Ce sentiment d'insécurité porte sur différents points :
- incertitude sur le montant des aides au logement quand les ressources varient ;
- incertitude sur les aides que l'on peut obtenir en cas de rupture de ressources ;
- crainte de l'expulsion en cas d'endettement, surtout dans le parc privé où les expulsions sont plus nombreuses et plus rapides ;
- insécurité provoquée par l'allongement des durées de séjour dans des logements temporaires ;
- etc.

LA QUALITE DE L'HABITAT

- Attentes vis à vis de l'habitat et de son environnement
- Difficultés et insatisfactions liées à la qualité du logement, de l'immeuble, du quartier, des services urbains

« Vous sentez-vous chez vous dans votre logement et votre quartier ?
Vous permettent-ils des relations familiales et sociales satisfaisantes ? »

Le logement n'est pas seulement un toit mais un espace où s'enracinent l'identité, les relations privées et sociales, à condition qu'on puisse se l'approprier, en faire un « chez-soi ».

- Le logement est un espace social, point central des relations familiales, de voisinage, des réseaux amicaux.
  Pouvoir y exprimer son identité, recevoir, héberger, vivre selon sa culture est une aspiration forte.
- Le quartier est le lieu des rapports sociaux quotidiens, d'une proximité avec les autres habitants, d'une familiarité culturelle, comme une sorte de prolongement externe du « chez-soi ».
  La mauvaise localisation du logement, dans un quartier mal considéré, source d'insécurité, est une crainte très présente.
- L'accès à la ville, à ses services, aux emplois, aux loisirs, à des niveaux sociaux plus larges, fait partie des attentes légitimes autour de l'habitat.

• **Dans un deuxième temps**, ces thèmes et ces questionnements ont été soumis au débat dans trois groupes de personnes en situation de pauvreté et de précarité (Cf. liste des groupes en annexe).

2- PROPOSITIONS D'INDICATEURS SOCIAUX LOGEMENT

Les propositions sont présentées selon le schéma suivant :

- Les têtes de chapitre reprennent les six grandes questions sur lesquelles ont été testés les indicateurs administratifs disponibles.

- A chaque thème (à l'exception des thèmes 1 et 3) ont été rapportées des questions issues du point de vue des personnes en situation de pauvreté et de précarité, qui figurent dans la colonne de droite du tableau, avec les propositions d'indicateurs qui s'y rapportent.

2.1 OU SONT LOGEES LES PERSONNES A BAS REVENUS ?

Personnes avec domicile personnel

- Source : Enquête logement

⇒ **Revenu moyen / UC, croisé avec l'âge et le statut d'occupation** (locataire parc social/locataire parc privé/propriétaire)
Croisement de cette répartition avec le seuil de pauvreté

⇒ **Répartition parc social / parc privé selon les ressources par déciles**
Rapport avec le seuil de pauvreté approximatif (il ne correspond pas avec une somme de déciles)
Ce serait intéressant d'affiner cette répartition selon l'âge des logements (hypothèse : les plus pauvres habitent les logements les plus anciens, moins chers, notamment en parc social)

- Source : enquête sur l'occupation du parc social

⇒ Ménages occupants selon leurs ressources rapportées au plafond HLM

⇒ Nombre de ménages allocataires de minima sociaux

⇒ Ménages selon l'activité (emploi stable, précaire, demandeur emploi, sans emploi).

Personnes sans domicile personnel

Indicateur de synthèse à construire

⇒ **Enquête logement :** Personnes hébergées par ménage : il faudrait enlever les mineurs hébergées chez leurs parents ou les enfants majeurs n'ayant pas quitté la famille. Cette situation ne concerne pas que des personnes pauvres.

⇒ **Recensement :** Chambres d'hôtels, habitation de fortune - Il n'est pas dit si la chambre d'hôtel est un logement stable.

⇒ **Statistiques DDASS et DREES :** Centres hébergement, logements transitoires- Les statistiques administratives sont incomplètes et hétérogènes.

⇒ **Sans abri :** Enquête INSEE (enquête ponctuelle en 2001) – ne prend pas en compte les personnes à l'hôtel, hébergés chez des tiers, en habitat de fortune. Cette enquête devrait être renouvelée tous les cinq ans.

En l'état actuel, impossibilité de construire cet indicateur de logement précaire ou d'absence de logement. Or il concerne la partie la plus pauvre et exclue des populations.

Créer un indicateur de « privation de domicile personnel » par enquête annuelle, un soir par an, portant sur l'ensemble des lieux d'hébergement et de logements temporaires (sur le modèle de l'enquête « une nuit donnée » menée en Ile de France).

La réponse à la question : « Où sont logées les personnes à bas revenu ? » est donc peu satisfaisante : aucune vision d'ensemble des personnes sans abri, hébergées ou logées de façon précaire, et données anciennes (1996) sur les locataires de logements ordinaires. Seuls les locataires du parc social sont connus de façon précise, par les enquêtes triennales d'occupation du parc social.

2.2 LA DEMANDE DE LOGEMENT DES PERSONNES À BAS REVENUS

INDICATEURS DISPONIBLES

Des éléments de cadrage sur la demande potentielle de logement sont donnés par des études du Ministère du logement mais Seule la demande de logement social est repérable statistiquement

⇒ **Enquête logement (1996)**
- Demande HLM des ménages sous le seuil de pauvreté
% de ménages pauvres dans les demandeurs HLM confronté au % de ménages pauvres dans la population

⇒ **Enquête d'occupation du parc social et observatoires locaux de la demande sociale**

⇒ **Exploitation du fichier unique départemental d'enregistrement des demandes HLM**
La loi de 1998 a créé un numéro unique de demande HLM. Ce fichier, connecté au dossier de chaque demandeur pourrait être un outil d'observation et d'analyse. Mais en l'état actuel, cette exploitation n'est pas possible, aucun renseignement sur les ménages ne figurant dans le fichier.

⇒ **Demande « très sociale »**
Exploitation des fichiers prioritaires préfectoraux
Il s'agit de l'enregistrement en Préfecture des demandes des personnes les plus en difficulté pour une attribution prioritaire. L'exploitation de ces fichiers n'est en général pas faite, et ces fichiers sont hétérogènes selon les départements. Une synthèse régionale serait souhaitable.

Localement, on peut disposer de données sur la demande d'habitat temporaire comme dans le Rhône avec l'Observatoire de l'Habitat temporaire, mais cet outil n'est pas généralisé.

CE QUE DISENT LES PERSONNES

⇒ **Manque d'information, de réponse, de compréhension**
Pas de réponses aux demandes de logement
Pas d'accueil sinon téléphonique
Pas de suite aux diagnostics sociaux en cas de démolition/relogement
Pas d'information sur les échéances de relogement
Pas de motivation des rejets.

Proposition :
Le volet « opinion des ménages » de l'enquête logement ne porte que sur la satisfaction au regard du logement, du confort, et les motifs de déménagement. Ajouter une batterie de questions sur les thèmes ci-dessus

⇒ **Manque de possibilités de choix et d'autonomie**
Point fort de la revendication des ménages qui nécessite de construire un indicateur approprié.
Exemple : nombre de propositions faites par ménage :
- pour une attribution au titre du fichier prioritaire
- lors d'une opération de relogement
- lors des demande de mutation.

⇒ **Incertitude des relogements** (insuffisance des logements disponibles)
Indicateurs de variation des stocks de logement : logements supplémentaires offerts à la location d'une année sur l'autre, moins logements démolis. Cet indicateur n'a de sens que s'il peut être calculé sur un territoire donné (Enquête parc locatif social).

INDICATEURS DISPONIBLES	*CE QUE DISENT LES PERSONNES*
• **Difficultés d'accès au logement :** ⇒ **Délai d'attente selon type de ménages et ressources** Profil des ménages ayant dépassé le délai moyen d'attente pour une attribution Cette information pourrait provenir d'une exploitation du fichier unique départemental. En l'état actuel, ce n'est pas possible. Elle pourrait aussi provenir des dossiers des commissions de médiation ⇒ **Difficultés de mobilité** Indicateur portant sur le revenu mensuel des ménages mobiles selon le statut d'occupation (enquête logement) ⇒ **Proposition d'emménagement** dans le parc social par rapport au demandes déposées, selon le niveau de ressources ⇒ **Indicateur de fluidité** du parc social (enquête occupation du parc social).	⇒ **Difficultés des mutations** Il existe une population précaire et pauvre qui ne peut sortir du parc social mais a besoin pour des raisons diverses de changer de logement, ce qui apparaît très difficile. Nécessité d'avoir un indicateur sur les problèmes de mutations avec : - durée moyenne d'attente - motifs - selon l'âge du logement Cet indicateur pourrait se rapprocher de celui de l'enquête logement sur les ménages souhaitant déménager (selon les motifs, le revenu, le type de parc). Toutefois, il ne s'agit en ce cas que de souhaits exprimés et non de demandes formulées.

2.3 L'OFFRE A BAS LOYER

Des études ont été faites sur la base de la définition d'un très bas loyer ou d'un bas loyer, à la fois sur le parc privé et sur le parc social.
Elles conduisent à estimer la perte de logements à bas loyer à 2 200 000 entre 1984 et 1996.

⇒ ***Indicateur à construire : le ratio offre à bas loyer /ménages à faibles revenus***

L'enquête logement donne le loyer au m^2 selon le secteur locatif et l'âge du logement.
Avec la fixation d'un seuil de bas loyer, on peut ainsi construire un ratio : $\frac{\text{volume de l'offre à bas loyer}}{\text{population au seuil de pauvreté}}$

Ce ratio n'aurait de sens qu'à un niveau local (bassin d'habitat).
Une étude a été réalisée en 2001 en Rhône-Alpes sur le parc privé à bas loyer, dans le cadre de l'Observatoire Régionale de l'Habitat et du Logement. Elle met en évidence la difficulté à construire cet indicateur, mais aussi son intérêt.
Il s'agit de construire la notion de « bas loyer » (il n'existe pas de seuils officiels). Dans cette enquête, ce seuil est placé à 70% du niveau du loyer moyen dans le territoire étudié.
Il s'agit ensuite d'établir la connexion entre logements à bas loyers et ménages à faibles ressources. Dans cette enquête, deux seuils sont utilisés : le seuil de pauvreté (ménages pauvres) et le 1er quartile de revenus (ménages modestes).
On observe une faible coïncidence entre les logements et les ménages. Les ménages modestes et pauvres ne représentent que 20% des occupants du parc privé à bas loyer. Le taux d'effort est plus élevé que pour l'ensemble des locataires.
Il s'agit donc d'un indicateur complexe et à construire localement.

⇒ ***Indicateur à construire : marché de l'habitat social***
Identifier par bassin d'habitat l'offre globale d'« habitat à vocation sociale » : offre du parc social + offre du parc privé à bas loyer (logements conventionnés, logements avec un statut de bailleur privé).

2.4 LE COÛT DU LOGEMENT

INDICATEURS DISPONIBLES	*CE QUE DISENT LES PERSONNES*
⇒ **Taux d'effort net des ménages (dépenses logement/revenu)** L'enquête logement donne un taux d'effort calculé par déciles / UC et selon le secteur locatif. Ce taux d'effort est un indicateur imparfait. Il n'intègre pas toutes les charges afférentes au logement. Un indicateur plus significatif serait celui du « **reste à vivre** ». Il est proposé par la Fondation Abbé Pierre. Il ne peut se calculer qu'à partir de situations- types, dont on suit l'évolution d'année en année. L'INSEE a défini sept configurations familiales avec quatre niveaux de ressources. Ce peut être une base de situations types. Le « reste à vivre » intègre l'ensemble des dépenses liées au logement et est calculé par UC. ⇒ **Risques d'impayés** : Indicateur à construire • Les propriétaires de logement conventionnés ouvrant droit aux aides au logement ont l'obligation de saisir la SDAPL (Service des Directions de l'Équipement) à partir de trois mois d'impayés. C'est une base de données fiable non exploitée actuellement par manque de moyens. • Autre source disponible : EPCV (INSEE) : personnes ayant connu des difficultés de paiement du loyer à plusieurs reprises au cours des 12 derniers mois. • Données des bailleurs sociaux : taux d'impayés définitifs • Données des FSL (aide au maintien) ⇒ **Risques d'expulsion** Traitement des assignations à comparaître au Tribunal pour résiliation de bail, stockées en Préfecture et la plupart du temps non traités. Croisement CAF pour connaître la répartition des ménages assignés selon les ressources.	⇒ **Problème des charges** C'est un problème fondamental, mal pris en compte dans les statistiques existantes et par les aides au logement. Caractère très hétérogène des charges dans le parc privé Il serait souhaitable de calculer un taux de solvabilisation des aides au logement avec charges réelles. ⇒ **Problèmes de l'entretien et des réparations** Ce sont des sources constantes de conflits avec les bailleurs, tant dans le logement privé que dans le logement public. L'enquête logement demande l'opinion des ménages sur la satisfaction par rapport au logement. Une question spécifique sur la satisfaction par rapport à l'entretien pourrait être introduite. ⇒ **Déménagements :** - Absence de toute aide, après changements des prestations CAF. - Déménagements pour raisons financières à ajouter à l'enquête logement. ⇒ **Changements de l'Aide Personnalisée au Logement** - Les changements d'APL induits par les variations de ressources créent beaucoup d'incertitudes - CAF : suivi d'un panel sur nombre de changements APL par ménage sur une période donnée.

1.8- LA QUALITÉ DU LOGEMENT ET DE L'ENVIRONNEMENT

INDICATEURS DISPONIBLES	*CE QUE DISENT LES PERSONNES*
⇒ **État de confort** C'est l'aspect le mieux pris en compte dans les enquêtes *Enquête logement :* - répartition selon le statut locatif ou selon l'âge du logement en : sans confort / confort acceptable / tout confort - Questions d'opinion sur les désagréments déclarés selon l'âge du logement : perception subjective de la mauvaise qualité du logement. *Enquête permanente sur les conditions de vie :* Plusieurs indicateurs sur les surfaces, le confort sanitaire, le chauffage, l'humidité, etc… croisés avec le niveau de ressources ⇒ **Habitat indigne : défini comme logement insalubre + risques de saturnisme + logements menaçant ruine** La notion de logement décent est plus large (surface – équipements) *Indicateurs :* - fichier du logement insalubre (mairie) + fichier saturnisme (DDASS) - Demandes de locataires pour faire exécuter des travaux par les bailleurs. FILOCOM : nombre de logements ayant un classement cadastral 7 ou 8 (médiocre ou très médiocre) ⇒ **Surpeuplement** - *Recensement :* nombre moyen de personnes par pièce, croisé avec la CSP, l'âge, la nationalité - *Enquête logement :* Opinion des ménages selon le degré de surpeuplement, le statut locatif, l'âge.	⇒ **Problèmes de réparations, entretien** Cf. page précédente ⇒ **Surpeuplement comme cause de demande de mutations** (à rapprocher des motifs de déménagement dans l'enquête logement) ⇒ **Appropriation du logement** *Indicateurs à construire* Pouvoir héberger, relations de voisinage, commerces, équipements, habitudes de vie Prévoir une batterie de questions sur ces thèmes dans le volet « opinion des ménages » de l'enquête logement ou dans l'enquête permanente sur les conditions de vie ⇒ **Appartenance au quartier** Facteurs négatifs (médiocrité du bâti, entretien, insécurité, nuisances…) Facteurs positifs (niveau de satisfaction, transports, accessibilité de la ville, connaissances, solidarité…) Enquêtes régulières à mener dans le cadre de la politique de la ville et des politiques de démolition. Sur ces deux derniers points (appropriation du logement, appartenance au quartier), l'INSEE a conduit récemment deux études qui ouvrent des pistes intéressantes : • L'enquête « vie de quartier » explore des questions relatives à la proximité, à la sécurité, à l'environnement, à l'usage des services, aux relations sociales • L'enquête « identité » met en avant les notions de lieu d'attachement, de choix d'identités vécues ou assignées, de réseaux de sociabilité.

2.6 *MIXITE SOCIALE ET DISCRIMINATION*

INDICATEURS DISPONIBLES	*CE QUE DISENT LES PERSONNES*
⇒ **Recensement** Statut locatif, surface, confort, âge du logement, surpeuplement : - données croisées avec la nationalité *Construire un indicateur* : part des étrangers dans l'habitat dégradé, ou inadapté (surpeuplé, mauvais confort, ancien) ⇒ **Durée d'attente par nationalité** Prévoir l'exploitation du numéro unique départemental selon ce critère ⇒ **Plaintes pour discrimination :** Plaintes déposées à la CODAC (commission d'accès à la citoyenneté) Sur les questions de discrimination, les données sont très peu développées.	⇒ **La mixité sociale se retourne contre les plus démunis** Les personnes expriment fortement leur souhait de mixité sociale réelle, alors qu'elles constatent une exacerbation de la polarisation sociale par nationalité dans les quartiers - Une enquête a été menée dans une ville (Nantes) sur la base du fichier FILOCOM. Mais elle porte sur la mixité sociale (ménages démunis/ménages riches) et non sur la mixité ethnique. - Une étude sur les indicateurs de mixité sociale à été faite à la demande du précédent Ministre du logement. Elle n'est pas actuellement diffusée. - L'enquête « identité » de l'INSEE approche les questions d'identité étrangère (généalogie, langue, valeurs relations). ⇒ **Refus d'attribution ou de mutations non motivées ou sous argument de l'équilibre de peuplement** ⇒ **Phénomènes de harcèlement du voisinage.**

PROPOSITIONS

Indicateurs quantitatifs de cadrage disponibles

- Le logement des personnes à bas revenus : répartition des personnes à bas revenus dans les diverses segments du parc d'habitation ;
- Le taux d'effort des ménages à bas revenus : part des ressources consacrée aux dépenses de logement ;
- La qualité du logement (confort, surpeuplement, habitat indigne) : appréciation du caractère décent du logement ;
- L'offre à bas loyer (dans le parc privé et dans le parc public) ;
- Variation des stocks de logements sociaux sur un territoire ;
- Les difficultés d'accès au logement : demande sociale (pour être logé en logement public) et demande très sociale (demande prioritaire : fichier préfectoral).

Indicateurs quantitatifs à construire

- Indicateur territorial de « l'habitat social » (logement social + logements privés bas loyers) ;
- Indicateurs sur la privation de domicile personnel (personnes sans abri au sens strict, et personnes sans domicile personnel hébergées à différents titres) ;
- Reste à vivre : revenu disponible après dépenses de logement ;
- Risque d'impayés de loyer (personnes percevant des aides en cas de dettes de loyer) ;
- Risque d'expulsion : nombre et profil des personnes assignées au Tribunal en vue d'expulsion du logement ;
- Délais d'attente d'attribution en cas de demande de logement social selon les ressources et selon la nationalité ;
- Indicateurs sur entretien / réparations : qualité de l'entretien par le bailleur ou le propriétaire ;
- Indicateurs sur les mutations dans le logement social : durée d'attente pour obtenir un changement de logement.

Indicateurs qualitatifs à construire

- Possibilités de choix du logement (nombre de logements proposés) ;
- Opinion des ménages sur l'information, l'accueil, la motivation des décisions dans les divers services logement ;
- Appropriation du logement : indicateur qualitatif sur la possibilité pour la personne de créer un « chez soi » adapté à son identité et sa culture ;
- Sentiment d'appartenance au quartier (indicateur qualitatif) ;
- Mixité sociale et discrimination : perception de ces problèmes par les personnes (indicateur qualitatif).

CHAPITRE III

L'APPROCHE DE LA PAUVRETÉ DANS LE CHAMP DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION

1 - CADRAGE DU THÈME, SOURCES ET MÉTHODES

1-1 CADRAGE GENERAL

L'embellie économique de la fin des années 90 semble n'avoir été qu'une parenthèse dans le mouvement d'installation d'un chômage massif et persistant qui demeure le phénomène marquant des deux dernières décennies.
Mais les indicateurs de chômage ou d'activité couramment utilisés font l'objet de nombreuses polémiques et controverses.
Ils dissimuleraient l'importante progression de nouvelles formes de chômage et de précarité. La multiplication des activités réduites et de courte durée devient un phénomène non moins massif que le chômage proprement dit, créant un « chômage invisible » et des statuts intermédiaires de « chômeurs travailleurs ».

Vus sous cet angle, les indicateurs officiels du chômage ne recenseraient que la moitié à peine (47%) des personnes en sous emploi et en chômage. Ce n'est plus seulement la privation totale d'emploi qu'il faut regarder mais aussi le sous emploi, la précarité et l'insatisfaction croissante vis à vis des conditions d'emploi. Les emplois précaires, les allers-retours entre période d'activité et chômage plongent les personnes dans l'incertitude financière et créent des ruptures de droits aux lourdes conséquences pour eux et leurs familles.

Aussi le thème de la « qualité de l'emploi » introduit au sommet de Lisbonne en mars 2001 est-il devenu aussi important que celui de la privation d'emploi. Il est inclus désormais dans les lignes directrices des Plans Nationaux d'Action pour l'Emploi (PNAE) qui insistent sur la nécessité d'avoir des emplois plus nombreux et de meilleure qualité (« more and better jobs »).
Ce thème de la qualité de l'emploi se structure autour de différents axes (10 au total) faisant l'objet d'indicateurs-clefs, et parmi lesquels on peut spécifiquement retenir :

- la qualité intrinsèque de l'emploi ;
- la formation tout au long de la vie ;
- la santé et la sécurité au travail ;
- les parcours d'accès au travail ;
- l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée ;
- la non discrimination ;
- le dialogue social.

Pour autant, les indicateurs proposés dans le cadre du Plan Européen pour l'inclusion sociale (liste de 18 indicateurs) ou dans le cadre des indicateurs clefs de la politique sociale européenne (15 indicateurs, rapport sur la situation sociale dans l'Union Européenne – 2000) restent très classiques. Issus essentiellement de « l'enquête sur les forces du travail », ils sont centrés sur les taux d'activité et de chômage par sexe et âge, l'ancienneté du chômage, avec une petite ouverture sur les salaires (1 indicateur).
Mais on ne trouve aucune perspective relative à la mesure de la précarité, du sous-emploi ou de la qualité de l'emploi.
Les travaux de l'Observatoire Européen ont ajouté à cette vision des propositions de nouveaux indicateurs portant sur l'existence de freins à l'emploi et sur la satisfaction au travail.

En France, un groupe de travail réunissant des associations et des chercheurs[1] a construit un indicateur synthétique intitulé le « BIP 40 » (Baromètre des inégalités et de la pauvreté), appuyé sur la prise en compte de six sous-ensembles.
Le sous-ensemble « emploi et conditions de travail » comporte à lui seul 22 indicateurs de détail, dont plus de la moitié sur la précarité et les conditions de travail. Mais peut-être n'a-t-il pas encore suffisamment intégré les perceptions et points de vue venant des ménages eux-mêmes.

1-2- LES THEMATIQUES EXPRIMEES PAR LES PERSONNES EN DIFFICULTES D'EMPLOI

Les propositions qui suivent sont entièrement articulées sur les opinions exprimées par des personnes confrontées à la précarité du travail et à l'exclusion de l'emploi.
Ces opinions, recueillies dans des groupes de travail présentés en annexe, ont été regroupées autour de quatre grandes thématiques :

- La précarité et l'absence de sécurité
- L'insuffisance et l'inadaptation de l'offre
- L'épreuve de la recherche d'emploi
- La souffrance au travail

1-2-1- Instabilité des situations de travail et de vie – Précarité et absence de sécurité

Le thème de l'instabilité et de l'absence de sécurité produites par la précarité des situations d'emploi constitue la toile de fond permanente des conditions d'existence décrites par les personnes.
Il peut s'énoncer autour de quatre dimensions interdépendantes.

⇒ La précarité des statuts de l'emploi

La précarité est une donnée structurelle du marché de l'emploi qui concerne l'ensemble des salariés.

[1] Le « RAI » : Réseau d'Alerte sur les Inégalités

Mais les emplois à statut précaire sont, comme le montrent de nombreuses études, presque les seuls accessibles, voire même proposés, aux personnes éloignées de l'emploi.
De plus, ces personnes expriment le sentiment d'un enfermement dans le cercle de la précarité : intérim à répétition, impossibilité de transformer un CDD en CDI, peu de débouchés stables aux contrats aidés. L'INSEE parle de « retard à l'insertion durable ».
Ce sentiment invalide chez elles les notions de parcours et de projet. Certaines associations tentent d'utiliser positivement les périodes précaires à certaines étapes.
La fréquence et la constance de la précarité et de ses conséquences dans les modes de vie traduisent la réalité de la destruction en cours des normes d'emploi dans l'organisation actuelle du marché du travail.
Il existe une tendance générale à reléguer les personnes en difficulté sur des statuts d'attente.

« Chaque fois que je prenais un emploi, ça durait dix jours et ensuite je retournai à l'ANPE »
« Le temps partiel, si on me le propose, je suis bien obligé d'y aller ».
...

⇒ **L'insuffisance et l'irrégularité des revenus**

La précarité, la fréquence des changements de situation ont des conséquences directes sur les revenus qui posent problème aux ménages en raison :
- de leur irrégularité et leur imprévisibilité ;
- de leur insuffisance ;
- des ruptures de droit, des effets de calendrier et de seuil.

Ceci se vérifie dans les données disponibles : 1,7 millions de personnes actives au moins six mois dans l'année sont en dessous du seuil de pauvreté.
Les très bas salaires (moins de 50% du revenu médian) sont passés de 5% en 1983 à 9% en 2001.

Les fréquents changements de situation maintiennent les personnes dans l'incertitude et l'impossibilité d'anticiper leurs ressources.

« Si on me change de statut, à chaque fois, on ne sait plus où en est, ni ce qu'on va gagner ».
« On va travailler deux mois, trois mois, on n'a plus de travail, on n'a pas suffisamment pour toucher les ASSEDIC et pendant trois mois, on tourne à vide. Alors il faut aller pleurer, voir les assistantes sociales. Moi, j'aime pas ça du tout ».

1-2-2- Insuffisance et inadaptation de l'offre au regard de la demande

Le deuxième thème sur lequel s'expriment les personnes est celui de la déception, du découragement, de la perte de confiance, voire, à l'extrême, du retrait de la démarche de recherche d'emploi en raison de l'insuffisance des offres d'emploi et de formation, ou de leur inadaptation à la situation du demandeur d'emploi et des trop nombreux échecs que cela provoque.

Ce thème peut se décliner en trois sous-thèmes :
- l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre d'emploi ;
- l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre de formation ;
- l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre de services collectifs.

⇒ **Insuffisance et inadaptation de l'offre d'emploi**

Trois phénomènes apparaissent, qui font peu l'objet d'analyses et de mesures.

Le décalage entre offre et demande

Ce décalage n'a guère de sens pris globalement. Il devient plus significatif s'il est analysé par bassin d'emploi, par branche d'activité, par niveau de qualification.

Les diagnostics territoriaux construits par bassin d'emploi par le Service Public de l'emploi et ses partenaires font apparaître les secteurs d'activité en tension, les secteurs attractifs et analysent par ailleurs les besoins des publics en risque d'exclusion. Mais le rapprochement des deux types d'analyses est seulement amorcé. Il s'agit de rechercher une mesure de l'offre d'emploi adaptée à un public en difficulté et peu qualifié.

« On fait des formations, mais quand on demande un emploi, ce n'est jamais la qualification requise pour eux. Pour eux, ce n'est jamais suffisant ».

Le sous-emploi et le chômage invisible

Les statistiques du chômage occultent pour partie les phénomènes grandissants de sous-emploi (activités réduites, temps partiel contraint, durées annuelles de travail). Deux notions peuvent être prises en compte :

- celle du « chômage invisible » : de 1997 à 2000, alors que le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 baisse spectaculairement, les catégories 3,6,7,8 ont augmenté de plus de 500 000[1] ;
- celle « d'emploi inadéquat » (BIT) : personnes ayant un emploi et désirant en changer en raison d'horaires inadaptés, de temps partiel, de précarité, de sous-qualification, de problèmes de transport…

Aujourd'hui, par exemple, 1/3 des demandeurs d'emploi exercent une activité occasionnelle ou réduite.
Autre indice de ces situations intermédiaires : la situation des allocataires du RMI.
Une étude récente[2] montre l'imbrication extrême des statuts de demandeur d'emploi, actif à occupation réduite, allocataire RMI (les trois statuts pouvant coexister chez certains).
Sur un échantillon d'allocataires observés sur une durée de quatre ans, deux sur trois ont exercé des activités réduites au cours de cette période.
Pour 36%, le RMI apparaît comme un complément salarial qui contribue à construire ces formes intermédiaires d'activité/chômage.

---

[1] Catégorie 1 : demandeurs d'emploi immédiatement disponibles, recherchant un emploi à temps plein et à durée indéterminée
Catégorie 3 : demandeurs d'emploi recherchant un emploi, à durée déterminée
Catégorie 6/7/8 : demandeurs d'emploi exerçant des activités réduites (+ 78 heures)

[2] « RMI et régimes locaux d'insertion » - Note d'étude – J.L. Outin – Matisse – Juillet 2002.

Ces phénomènes sont décrits comme un effacement de l'emploi standard, la montée de statuts hybrides et intermédiaires et l'émergence de nouvelles catégories de chômeurs, les « chômeurs-travailleurs ».
Les frontières du chômage et de l'emploi ne sont plus aussi nettes. L'enquête emploi de l'INSEE permet d'identifier les « marges de l'emploi ».
Les demandeurs d'emploi organisent leur insertion à travers l'exercice précaire de diverses formes d'activités réduites, et la mesure du chômage n'est pas ajustée à ce fonctionnement du marché du travail.
L'orientation que l'on pressent dans les politiques sociales vers « l'activation » des prestations va renforcer le développement de ces statuts intermédiaires (ex : le Revenu Minima d'Activité).

L'exclusion par les dispositifs

De nombreuses personnes expriment un sentiment d'exclusion provoqué par la définition des publics éligibles aux différentes mesures de la politique de l'emploi (*« on est trop jeune, trop vieux, chômeur depuis pas assez longtemps »...*).

Les fréquents changements dans l'organisation des dispositifs publics d'aide et d'accès à l'emploi, les variations parfois en accordéon des crédits, les « recentrages » ou « reciblages » de publics créent en soi des effets de sélection peu compréhensibles par les personnes.
De plus, les opérateurs eux-mêmes, ou les acteurs locaux du service public de l'emploi sont amenés, faute de crédits ou pour des raisons de choix internes, à opérer un second « ciblage » sur le terrain, au delà des normes nationales.
Globalement, les enveloppes des dispositifs d'aide à l'emploi ont diminué de moitié en deux ans, ce qui renforce les mécanismes de sélection, de discrimination, d'exclusion tels qu'ils sont vécus par les personnes.

⇒ **Insuffisance et inadaptation de l'offre de formation**

Les personnes expriment de très nombreuses insatisfactions quant à l'offre de formation :
- difficultés d'accès ;
- formations inadaptées, ne débouchant pas sur l'emploi, sentiment de perte de temps et d'inutilité ;
- contenu des stages décalés par rapport aux contenus annoncés ;
- instrumentalisation des stagiaires en entreprise ;
- non - accès à la formation au-delà de 45 ans.

« J'ai fait une formation de vente, on était douze, mais à la fin, personne n'a trouvé d'emploi ».
« J'ai emmené mon fils à la Mission locale, ils l'ont mis dans une MAP, c'est la perte de temps pour l'État et pour les jeunes ».
« Lors du stage pratique, je n'ai fait que remplir les rayons, alors qu'il était convenu que j'apprenne la caisse ».

⇒ **Insuffisance et inadaptation de l'offre de services collectifs pour accompagner l'accès à l'emploi**

Deux points reviennent fréquemment dans l'expression des personnes :
- les problèmes de transport et de mobilité ;
- les problèmes de garde d'enfants.

Ces problèmes sont surtout évoqués dans le cas d'horaires de travail atypiques, dans des secteurs comme la restauration, le nettoyage, les commerces de grande surface, qui offrent la majorité des emplois féminins non qualifiés.

« Dans la distribution, il faut pouvoir arriver très tôt ou rester très tard, et il n'y a plus de bus, alors, sans voiture... ».

Est évoquée aussi la non acceptation des enfants de demandeurs d'emploi dans les équipements de garde, ce qui handicape la disponibilité pour une recherche d'emploi.

Une étude faite sur la mobilité dans l'agglomération lyonnaise fait le constat du peu d'observations menées spécifiquement sur l'obstacle qu'elle représente pour l'accès à des emplois précis, selon les horaires et les types de déplacement.
Le seul indicateur assez couramment fourni est celui du nombre de demandeurs d'emploi ou d'allocataires RMI sans voiture et sans permis de conduire, mais cela semble insuffisant.

1-2-3- L'épreuve de la recherche d'emploi

Selon l'expression d'une association d'accompagnement à l'insertion professionnelle, « les gens sont morts d'angoisse », devant toutes les institutions (les services de l'emploi, mais aussi l'école, les services sociaux...).
La recherche d'emploi est perçue comme un vrai parcours d'épreuves, voire d'humiliationS et de culpabilisation.

Trois sous-thèmes apparaissent :

⇒ **L'opacité des procédures, l'absence d'informations, le manque de connaissances**
Les personnes évoquent la complexité d'accès aux dispositifs parce qu'il n'y a pas de lisibilité.
Quelques unes des opinions exprimées :
- manque de compréhension des dispositifs, de leur fonctionnement, des critères (entre autres) de sélection pour les stages, des mécanismes de l'intéressement, etc... ;
- manque de vraie connaissance des règles du droit du travail : les différences entre CDD et CDI, les conséquences différentes d'une démission ou d'un licenciement, etc... ;
- manque de compréhension du rôle des différents intervenants, référents, absence d'un interlocuteur identifié ;
- les démarches exigées apparaissent souvent difficiles, fatigantes, inutiles.

« Pour les stages, on ne comprend pas comment la sélection est faite ».
« Il y a quatre personnes qui s'occupent de lui et pour l'instant, ils ne lui ont rien proposé de concret. Avec quatre personnes c'est dur de s'investir ».

⇒ **La non-reconnaissance, le sentiment de n'être pas reconnu comme un sujet**

Les personnes expriment très vivement la perception d'une distance entre elles et les institutions.
Le rapport au Service Public de l'emploi est, malgré des évolutions positives, ressenti comme un traitement de masse, sans véritable écoute.
La non- réponse des services et surtout des employeurs à l'envoi de curriculum vitae, aux entretiens d'embauche, aux demandes de stage, ou la non motivation des refus, sont très douloureusement perçues comme une négation de leur identité.

« On répond à plein d'annonces. Mais c'est le point d'interrogation quand on mis la lettre à la poste ».
« Je n'ai pas été pris en stage, on ne m'a pas dit pourquoi ».
« Après le test, ils n'ont pas été capables de me dire pourquoi c'était pas bon ».
« L'entretien d'embauche ne s'est pas très bien passé... Mais ils ne nous disent pas pourquoi ils ne nous prennent pas ».

Les personnes expriment aussi l'absence de reconnaissance, par les employeurs ou les services, des compétences acquises dans leur parcours professionnel ou personnel (y compris les compétences acquises en stage).

« Avant, on regardait vos compétences, votre expérience professionnelle. Maintenant, on regarde tout... On m'a regardé des pieds à la tête. »

⇒ **Le rapport ambivalent à l'offre de services**

L'offre de services, les différentes formes d'accompagnement, les contrats, (RMI, PAP...), les parcours sont parfois ressentis comme une aide, mais très souvent aussi comme une injonction, un encadrement, un contrôle, voire une culpabilisation.
Les parcours de formation ne font pas le poids face à un possible accès à l'emploi, même de courte durée.
Les accompagnateurs gèrent le parcours sur un plan psycho-pédagogique, mais n'ont pas une vision claire des risques pris par l'intéressé : succession de statuts avec périodes de ruptures de droits, nécessité d'avoir des revenus immédiats de survie, impossibilité d'anticiper, prise de risque d'échec, etc...
La violence symbolique des institutions semble peser lourdement, en dépit des discours construits de l'intervention professionnelle. Les personnes expriment fréquemment des sentiments de peur (peur du contrôle, de l'entretien d'embauche, du projet à présenter, du CV à faire, du collectif, etc...).

« Quand on est en insertion, cela veut dire qu'on n'est plus dans un monde normal ».
« Des fois, on a envie de bosser à tout prix, à prendre n'importe quoi comme boulot ».

1-2-4- La souffrance au travail

Insertion professionnelle et intégration professionnelle ne vont pas toujours de pair.
Les personnes en difficulté expriment fréquemment des motifs de souffrance au travail, sources de non-intégration, voire d'échec.
La DDTEF de l'Isère a travaillé de manière pluridisciplinaire (inspecteurs et médecins du travail, psychologues consultants en pathologie professionnelle, association « Solidarité Souffrance au travail ») sur les situations organisationnelles pathogènes dans un collectif de travail. Elle a élaboré des « repères » pour les différents types de souffrance au travail et mis sur pied une organisation de recours pour les personnes.

⇒ **Les difficultés d'intégration et les conflits au travail**

Plus le niveau de qualification est faible, plus l'employeur centre ses exigences sur le savoir-être.
Les personnes en précarité ou en exclusion sont vulnérables et fragiles en ce domaine.
Elles méconnaissent les codes sociaux de l'entreprise, sont dépourvues de stratégies vis-à-vis de la hiérarchie ou même du collectif de travail.
Ceci entraîne fréquemment des conflits et des abandons, les personnes ayant le sentiment, une fois de plus, de n'être pas entendues ni reconnues.

« Le plus difficile c'est de tenir un emploi ».

La souffrance au travail est accentuée par les violations du droit du travail qui affectent particulièrement les salariés en emploi précaire.
Les formes d'illégalité se spécifient selon les secteurs d'activité, par exemple :
- dans la restauration, le nettoyage, le commerce : débordement d'horaires, heures non payées ou non déclarées, modifications fréquentes des heures de travail ;
- grandes entreprises : renouvellement illégal des contrats d'intérim ;
- services d'aide à la personne : contrats atypiques, à la limite parfois de la légalité.

D'une façon plus générale, les personnes font souvent état d'usages contestables des périodes d'essai (« boucher les trous »), de délais anormaux pour obtenir contrats de travails et bulletins de salaire, harcèlements pour contraindre à la démission…

« Après le stage pratique, le patron voulait continuer à me faire travailler, mais il retardait toujours la signature du contrat de travail. Au départ, j'ai commencé à 32 heures par semaine, mais comme je n'ai pas accepté d'être payé en partie au noir, il a commencé à me baisser mes heures ».
« Je travaillais chez un coiffeur, je n'arrivais pas à obtenir mes papiers pour la sécurité sociale. Ils m'ont fait attendre un an ».
« Dans le secteur du nettoyage, une personne avait sans cesse des modifications d'horaires, jusqu'à ce qu'elle démissionne ».
« Il y a des patrons qui vous jettent si vous réclamez. Je travaillais de 7 heures jusqu'au soir pour 5 heures de travail. »

⇒ **L'insatisfaction au travail et l'intégration disqualifiante**

L'insatisfaction au regard du contenu du travail est fréquente. Les satisfactions en termes d'utilité sociale et de sociabilité que le travail est censé fournir ne sont pas toujours repérables.

L'absence de choix, le sentiment d'être contraint font plus encore ressentir l'insatisfaction.

Se pose ici toute la problématique de la qualité de l'emploi qui commence à émerger et qui apparaît un élément fondamental à prendre en compte dans la lutte contre l'exclusion.

Si l'on suit les analyses de Serge Paugam, on peut considérer qu'il existe des formes disqualifiantes d'intégration professionnelle, si elles n'apportent ni la stabilité du statut, ni la satisfaction au travail. C'est le travail qu'il faut qualifier, autant que l'individu.

Cela renvoie aussi à la notion « d'emploi inadéquat » mise en œuvre par le BIT, cette notion pouvant recouvrir un travail sous-qualifié, des horaires inadaptés, de l'emploi précarisé, du sous-emploi, etc…

La qualité de l'emploi recouvre de fait deux aspects : la sécurité du statut (emploi sécurisé) et la qualité du travail (qualification, intérêt du travail, salaire et contrat de travail corrects).

⇒ **Les discriminations ethniques**

L'exclusion par discrimination ethnique (ou sur le nom, l'adresse, etc… sous présomption d'origine étrangère) est un phénomène répandu mais jusqu'ici assez occulté.

Les services de l'emploi, les services d'insertion et d'accompagnement commencent à s'en préoccuper et à conduire des investigations sur ce thème.

A Bruxelles, le groupe de travail chargé d'élaborer des indicateurs sur la qualité de l'emploi a achoppé sur la définition d'indicateurs relatifs à la discrimination.

« La discrimination raciale est quelque chose de beaucoup plus rampant mais plus pénalisant ».

Dans le cadre de la politique de la ville, le Ministère du Travail (avec le Ministère de la Ville et celui des Affaires Sociales) a fait de la mobilisation contre les discriminations raciales dans l'emploi un principe d'action et élaboré un guide méthodique pour un diagnostic territorial des discriminations dans un système local d'emploi[1].

1-3- SOURCES ET DONNEES DISPONIBLES

Sur l'ensemble de ces questions issues des échanges avec les personnes en difficulté d'emploi, nous avons tenté de rechercher parmi les indicateurs disponibles ceux qui pouvaient permettre de recueillir les données les plus pertinentes, les plus en adéquation avec les points de vue exprimés, et nous avons aussi tenté d'imaginer quels pourraient être les nouveaux indicateurs à construire.

[1] « Lutter contres les discriminations raciales sur le marché du travail – Contrats de ville du XII ème plan » - DIV, DPM, DGEFP, FAS – septembre 2000

⇒ **Principales sources de données administratives disponibles**

- Le recensement de la population (INSEE)
Il fournit les données de cadrage général, relatives à l'activité par âge, par sexe, par catégorie socio-professionnelle, ainsi que des données sur le chômage selon la définition du BIT.
Dernières données disponibles : 1999

- L'enquête sur l'emploi (INSEE)
Elle est réalisée annuellement sur échantillon et aborde de façon détaillée les thèmes de la population active occupée, du chômage, de la formation, du temps de travail, du salaire, de la mobilité... A partir de 2003, l'enquête emploi sera faite « en continu » et fournira des analyses trimestrielles.

- Les statistiques de l'ANPE et des ASSEDIC
L'Agence Nationale Pour l'Emploi fournit un ensemble de données permettant de suivre mensuellement les évolutions de l'offre et de la demande d'emploi, le chiffre de « demandeurs d'emploi en fin de mois » (DEFM) étant un indicateur de base, malgré ses limites et les critiques qui lui sont adressées.
Elle fournit aussi un ensemble de données de suivi des programmes d'action publique, et notamment les données relatives au « Plan d'Aide au Retour à l'Emploi », qui, au terme de la convention État/UNEDIC de janvier 2001, prévoit l'élaboration d'un « programme d'action personnalisé » pour tous les demandeurs d'emploi.
Les ASSEDIC, organismes paritaires de gestion de l'assurance chômage, fournissent un ensemble de données plutôt centrées sur l'activité économique et les emplois.

- La Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques du Ministère du travail (DARES)
Elle synthétise et publie de nombreuses données issues de différentes sources et conduit elle-même des études spécifiques (suivi des dispositifs d'action publique, panels sur les publics de l'insertion, enquêtes sur les conditions de travail, analyses de la précarité, prospective sur les métiers, études sur la formation, etc...).

- Les Directions Régionales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DRTEFP)
Elles publient également des données de synthèse permettant de suivre localement la conjoncture, et conduisent elles-mêmes certaines études[1].

- Les programmes territoriaux du service public de l'emploi
Élaborés au niveau de chaque bassin d'emploi, ces programmes comportent l'élaboration partenariale d'un diagnostic offrant une analyse territorialisée des questions de l'emploi et du chômage.

[1] La DRTEFP de Rhône-Alpes a engagé, par exemple, plusieurs études de panel sur les trajectoires des bénéficiaires de dispositifs emploi (SIFE, CES, TRACE) ou sur le devenir des chômeurs de longue durée (avec la direction régionale de l'ANPE).

De nombreuses autres sources et études peuvent exister, sans qu'il soit possible ni nécessaire de toutes les citer ici[1].

⇒ **L'approche participative des problèmes d'emploi et de formation**

Un groupe ressources a été constitué, composé de représentants institutionnels et de membres d'associations de chômeurs et d'aide et d'accompagnement pour les personnes éloignées de l'emploi. Il s'est réuni à trois reprises (Cf. annexe).

2- PROPOSITIONS D'INDICATEURS SOCIAUX EMPLOI / FORMATION

Les propositions sont présentées en reprenant les quatre thématiques exposées ci- dessus :

- précarité et absence de sécurité ;
- insuffisance et inadaptation de l'offre ;
- épreuve de la recherche d'emploi ;
- souffrance au travail.

2-1- INSTABILITE DES SITUATIONS DE TRAVAIL ET DE VIE - PRECARITE ET ABSENCE DE SECURITE

2-1-1 La précarité des statuts de l'emploi

⇒ **Données de cadrage général (recensement et enquête emploi INSEE)**

- Taux d'activité par sexe et par âge
- Taux de chômage par sexe, par âge et par CSP
- Taux de chômage par niveau de formation et par âge
- Chômage de longue durée et de très longue durée par sexe et par âge
- Taux de sortie du chômage par niveau de formation – (suivi du PAP/ND)
- Population active occupée de nationalité étrangère

⇒ **Indicateurs de précarité (propositions)**

- Part des actifs en emploi stable (contrat de plus de six mois) - PNAI
- Indicateur global de précarité : total des personnes en emploi précaire par rapport à la population active occupée (CDD y compris saisonniers, intérim, contrats aidés) (recensement, DADS)
- Répartition des personnes en emploi précaire selon le secteur d'activité (INSEE)
- Part des emplois précaires dans l'offre d'emploi, par bassin d'emploi (diagnostics territoriaux)
- Niveau de chômage complémentaire : calculé à partir des catégories 2 et 3 de demandeurs d'emploi (DE à temps partiel et à durée déterminée)
- Durée moyenne des missions intérim – ASSEDIC ?

Il s'agit, avec ces indicateurs de précarité et d'autres peut-être à imaginer, de mieux rendre visibles les « marges de l'emploi » à côté du « noyau dur » de l'emploi, selon les critères du BIT.

[1] Par exemple les données du CNASEA, organisme de gestion des contrats aidés, celles des « plans locaux pour l'insertion et l'emploi », celles des centres de recherche spécialisés, etc...

⇒ **Indicateurs de l'instabilité des situations et de l'enfermement dans la précarité**

Nécessité de développer des études longitudinales suivies et régulières notamment en exploitant les bases données déjà existantes dans les PLIE, Missions Locales, DRTEFP (parcours sur deux ans des chômeurs de longue durée) et DARES /DRTEFP (Panel de jeunes en parcours TRACE, de stagiaires SIFE, de CES, de salariés intérimaires sur deux ans).

Trois indicateurs possibles à rechercher à partir de ces panels :

- Sorties par niveau de formation, selon quatre items : emploi permanent, emploi majoritaire, court passage par l'emploi, chômage (typologie INSEE sur les sortants du RMI).
- Calendrier mensuel des activités sur la période : nombre de mises à l'emploi de moins de six mois.
- Nombre de statuts juridiques différents traversés (une étude du PLIE UNI-EST montre que parmi les personnes suivies ayant eu un emploi, 94% ont alterné entre 2 et 10 contrats de travail au cours du parcours (1 à 3 ans).
- Probabilité de quitter une forme précaire d'emploi pour une autre forme précaire d'emploi.
- Typologie de trajectoires.
- Vitesse d'accès à l'emploi non aidé.

2-1-2- Insuffisance et irrégularité des revenus liés à l'activité

⇒ **Temps partiel contraint**

- Emplois à temps partiel contraint par secteurs d'activité, par âge, par sexe, par CSP et la durée du temps partiel (INSEE). Il faudrait pouvoir distinguer le temps partiel dans les CDD et dans les CDI.
- Contrats aidés à temps partiel par secteur dans l'offre d'emploi (Diagnostics territoriaux).
- Créer la notion de **temps partiel annuel** : durée moyenne de travail annuelle des personnes en CDD et en intérim (études longitudinales) et nombre de personnes en activité au moins six mois par an qui ont un revenu inférieur au SMIC (source DADS).
- Distribution des ressources par quartiles selon la CSP (INSEE).

Il faudrait disposer de la même donnée pour les emplois à temps partiel.

⇒ **Indemnisation du chômage**

- Taux de couverture des DE (catégories 1,2,3,4,5,6,7,8) par l'indemnisation chômage.
- Taux de demandeurs d'emploi bénéficiaires de prestations de solidarité (ASS et RMI) par âge, sexe et ancienneté du chômage (ASSEDIC et CNAF).

⇒ **Activité et pauvreté**

- Taux d'actifs (actifs occupés et DE) au seuil de pauvreté (DADS, études longitudinales) (actifs au moins six mois sur 12).
- Ressources des personnes ayant connu un changement professionnel dans les six derniers mois[1] (Cf. Secours Catholique – Caritas France).
- Mesure du « revenu annuel » pour les personnes en temps partiel et en contrats précaires.

[1] Aucune ressource – Emploi aidé – Retraite – Chômage – Sécurité Sociale – AAH – RMI – au moins une anomalie de perception

2-2- INSUFFISANCE ET INADAPTATION DE L'OFFRE AU REGARD DE LA DEMANDE

2-2-1- Insuffisance et inadaptation de l'offre d'emploi

⇒ Décalage offre/demande

Construire **un taux de désajustement** offre/demande par bassin d'emploi :

- au niveau quantitatif ;
- au niveau qualitatif : désajustement entre l'offre peu qualifiée et les DE de faible qualification.

Données disponibles à utiliser :

- DRTEFP : décalage offre / demande par métiers (annuel) ;
- données des diagnostics territoriaux ;
- enquêtes ponctuelles (ex : PLIE, mise en relation des métiers souhaités et de l'offre par ALE).

⇒ Le sous-emploi et le chômage invisible

- **chômage invisible** : écart entre les DE au sens administratif ou au sens BIT et le chômage « spontané » (personnes se déclarant chômeurs dans l'enquête emploi : chômeurs découragés ne recherchant plus d'emploi, jeunes ne faisant pas de recherche active, personnes momentanément indisponibles etc.).
- **Taux de sous-emploi** : personnes à temps partiel désirant travailler plus (Cf. INSEE : « population active occupée à la recherche d'un autre emploi », selon l'emploi recherché, selon le sexe et l'âge).

- Indicateur de « **statut intermédiaire** » (chômeur / travailleur » ou tout autre cas de cumul de statuts) :
  - Niveau de chômage calculé sur les catégories 6,7 et 8 de l'ANPE (DE exerçant des activités réduites)
  - Nombre d'allocataires RMI pour qui le RMI joue comme « complément salarial » (allocataires percevant l'intéressement, allocataire ayant exercé une activité pendant au moins 25% du temps de référence).

L'indicateur de sous-emploi agrégerait les demandeurs d'emploi à activité réduite, les personnes cumulant un statut d'activité et une prestation sociale, le chômage dit « spontané ».

⇒ L'exclusion par les dispositifs

- Flux d'entrée dans les différents dispositifs emploi et contrats aidés, en fonction des publics prioritaires, des niveaux de formation. Flux de sortie, durée dans les dispositifs Devenir deux ans après (contrats en alternance, contrats aidés, PLIE, TRACE…).
- Taux de couverture des publics prioritaires, par les différentes mesures emploi, par bassin d'emploi.
- Analyse des refus d'admission dans les structures d'insertion.
- Taux d'abandon dans les dispositifs d'accompagnement (TRACE, PAP/ND, ASI, PLIE).
- Taux de radiation de l'ANPE par catégories de DE.
- Taux de DE non inscrits à l'ANPE dans les dispositifs d'accompagnement.

2-2-2- Insuffisance et inadaptation de l'offre de formation

⇒ Nombre de bénéficiaires de la VAE parmi les publics prioritaires.
⇒ Offre de formation dans le cadre PAP/ND selon l'âge et le niveau de qualification (rapportée aux effectifs des mêmes publics).
⇒ Bilans des formations en termes de qualification :
- passage du niveau VI ou Vbis à V ;
- passage du niveau V à IV.

⇒ Indicateur global **d'accès à la formation** des personnes de faible niveau de qualification : (quantifier l'effort de formation pour les publics les plus fragiles)
- mesures pour les publics prioritaires (SIFE collectif, contrat qualification adulte) ;
- salariés de faible qualification (rapport sur les marchés de la formation professionnelle) ;
- pourcentage de DE et DELD ayant suivi une formation professionnelle dans les douze derniers mois.

2-2-3- Insuffisance et inadaptation de l'offre de services collectifs accompagnant l'accès à l'emploi

⇒ Problèmes de mobilité
- Données du recensement : navettes domicile/travail selon le sexe, l'âge, la CSP et la possession d'un moyen de transports.
- Indicateur d'empêchement à l'emploi pour absence de mobilité (à ajouter à l'enquête emploi).

⇒ Problèmes de garde d'enfants
Peu de données existantes, malgré l'acuité du problème.
- Construire un indicateur avec les fichiers PLIE/ML/PAP
- Taux de sortie à six mois identifiant l'existence de problèmes de garde rencontrés (études longitudinales).
- Question à prévoir dans l'enquête emploi : empêchement d'accès à l'emploi pour absence de garde d'enfants.
- Nombre de femmes en situation forcée de retrait du marché du travail (DARES)

2-3- L'EPREUVE DE LA RECHERCHE D'EMPLOI

⇒ L'opacité des procédures, l'absence d'information, le manque de connaissances
⇒ La non-reconnaissance, le sentiment de n'être pas écouté, pas considéré

Ces deux thèmes sont exprimés très fortement par les personnes en difficulté. Ils caractérisent plus largement tous les rapports institutionnels. Leur approche ne peut être que qualitative.
Des questions qualitatives d'opinion pourraient être incluses soit dans l'enquête emploi, soit dans les études longitudinales par panels.

⇒ Le rapport ambivalent à l'offre de services
- Taux d'abandon et de décrochage des dispositifs (à reprendre)
- Questions qualitatives dans les études longitudinales.
- Perception des contraintes et absence de choix.

2-4- LA SOUFFRANCE AU TRAVAIL

2-4-1- Difficultés d'intégration

⇒ Taux de rupture des contrats de travail dans le premier mois : études longitudinales.
⇒ Conflits du travail : nombre et motifs des procès verbaux de l'inspection du travail par secteurs d'activité.
⇒ Questions qualitatives à prévoir dans l'enquête conditions de travail.
⇒ Enquêtes dans les services d'accompagnement dans l'emploi et d'accompagnement dans l'entreprise.
⇒ Harcèlement au travail : données recueillies auprès d'associations (ex : « Solidarité souffrance au travail ») ou de dispositifs publics d'accueil des victimes (ex : dispositif mis en place par la DDTEFP de l'Isère).

2-4-2- L'insatisfaction au travail et le bien-être au travail

⇒Volet à construire dans l'enquête sur les conditions de travail (DARES).
Ajouter aux questions sur la pénibilité et le travail répétitif des questions sur l'intégration, le sentiment d'utilité, les rapports à la hiérarchie, au collectif de travail, les conditions de travail, l'organisation du travail.

⇒ Deux indicateurs possibles à construire :
- niveau général de la qualité de l'emploi
- parcours de la personne dans la qualité de l'emploi.

2-4-3- Discriminations raciales

⇒ Taux de chômage et de chômage de longue durée par nationalité et par âge.
⇒ Part des ressortissants étrangers dans les dispositifs de formation et d'emploi.
⇒ Questions qualitatives dans les enquêtes longitudinales (perception, pratiques de discrimination à l'embauche).
⇒ Diagnostics locaux d'intégration du FAS.
⇒ Saisines de la CODAC[1] et appels du 114.

[1] Commission d'Accès à la Citoyenneté

PROPOSITIONS

Indicateurs de cadrage disponibles

⇒ Taux d'activité et de chômage par sexe, âge, CSP, niveau de formation ;
⇒ Part des emplois précaires dans l'offre d'emploi ;
⇒ Indicateurs sur l'emploi à temps partiel contraint ou très partiel (< à 15 heures) ;
⇒ Taux de sous-emploi ;
⇒ Taux de chômeurs non indemnisés ;
⇒ Offre de formation aux demandeurs d'emploi par niveau de formation ;
⇒ Pourcentage d'étrangers parmi les demandeurs d'emploi.

Propositions d'indicateurs quantitatifs à construire

⇒ Indicateur global de précarité selon le niveau de formation ;
⇒ Niveau de chômage complémentaire (incluant notamment les demandeurs d'emploi à activités réduites) ;
⇒ Indicateur de statuts intermédiaires (chômeurs / travailleurs, allocataires de minima / travailleurs) ;
⇒ Notion de temps partiel « annuel » et de revenu annuel pour les travailleurs à statut précaire ;
⇒ Probabilités de trouver un emploi précaire à la sortie d'un emploi précaire ;
⇒ Taux de désajustement offre/demande par bassin d'emploi ;
⇒ Taux d'abandon des dispositifs et taux de refus d'admission dans certains dispositifs d'aide au retour à l'emploi ;
⇒ Taux d'actifs au seuil de pauvreté ;
⇒ Indicateur global d'accès à la formation des personnes faiblement qualifiées (demandeurs d'emploi et salariés sans qualification).

Etudes longitudinales - panels

Données qualitatives à recueillir sur les parcours des personnes en insertion professionnelle :

- Sorties du chômage par niveau de qualification et selon le degré de durabilité de l'emploi ;
- Nombre de mises à l'emploi au cours de la période d'insertion ;
- Empêchements à l'emploi au niveau de la mobilité et de la garde d'enfants (refus d'emploi ou stages, difficultés importantes en cas d'emploi) ;
- Ruptures de contrats de travail durant le premier mois de retour à l'emploi ;
- Abandon des dispositifs de retour à l'emploi ;
- Pratiques discriminatoires à l'embauche ;
- Nombre de statuts juridiques traversés au cours de la période d'insertion.

Indicateurs qualitatifs à construire

Possibilité d'introduire des questions d'opinion, soit dans l'enquête annuelle sur l'emploi (INSEE), soit dans l'enquête sur les conditions de travail (DARES). Ces questions pourraient porter notamment sur :

⇒ La satisfaction au travail ;
⇒ Les conflits au travail dans les statuts précaires en particulier ;
⇒ Les pratiques discriminatoires ;
⇒ La qualité de l'accueil et le rapport aux services de l'emploi ;
⇒ La qualité de l'information sur les procédures et les droits ;
⇒ Les empêchements à l'emploi pour raisons de mobilité ou raisons familiales ;
⇒ Les relations sociales au travail.

Indice général de la qualité de l'emploi.

CONCLUSION

A travers ce travail mené en interaction avec des responsables institutionnels, des associations d'aide et d'accompagnement aux personnes en situation de pauvreté, de précarité ou d'exclusion, et des groupes de personnes elles-mêmes en difficulté, nous avons tenté d'apporter une contribution à la réflexion sur les indicateurs sociaux de pauvreté à trois niveaux :

- une sélection d'indicateurs disponibles pouvant apporter une connaissance sur les phénomènes de précarité et de pauvreté tels qu'ils sont perçus, ressentis, vécus par les personnes ;

- une analyse des limites de ces indicateurs et des améliorations à apporter ;

- des propositions d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs à construire, soit en enrichissant des enquêtes déjà existantes, soit en créant des enquêtes ou des modes d'observation ad hoc.

Nous avons exploré, selon cette méthodologie, trois dimensions de la pauvreté et de la précarité : celle du niveau de ressources et de consommation, celle de l'accès au logement, celle de l'intégration dans l'emploi.
Il reste d'autres domaines tout aussi déterminants que nous n'avons pas eu le temps de prendre en compte comme, entre autres, la santé, l'éducation, la culture ...

Nous nous proposons, dans cette conclusion, de tenter de reclasser ces indicateurs selon le schéma proposé en introduction pour distinguer précarité, pauvreté et exclusion. Nous avons cependant tout à fait conscience du caractère artificiel de cette partition (et donc de la classification des indicateurs), sachant qu'il s'agit dans la situation des personnes de processus fluctuants et non de catégories tranchées.

L'exercice n'a valeur que pour permettre une certaine lisibilité et surtout des questionnements.

QUELQUES INDICATEURS DISPONIBLES

	REVENU	LOGEMENT	EMPLOI
PRECARITE	- Récurrence de la situation de bas revenu - Taux de dépendance des prestations sociales - Surendettement - Score de retards de paiement	- Indicateur de surpeuplement - Indicateur de mobilité - Indicateurs de qualité du logement (confort et salubrité)	- Taux d'activité par âge, sexe, niveau de formation - Part des emplois précaires dans les offres d'emploi - Indicateurs sur le travail à temps partiel - Taux de sous-emploi
PAUVRETE	- Seuil de bas revenus des ménages ordinaires - Intensité de la pauvreté - Persistance de la pauvreté - Score de contrainte budgétaire - Score de restrictions de consommation - Indicateurs de pauvreté familiale	- Logement des personnes à bas revenus dans le parc public et le parc privé - Taux d'effort des ménages à bas revenu - Demande HLM des personnes sous le seuil de pauvreté - L'offre de logement à bas loyer	- Demandeurs d'emploi, indemnisés et non indemnisés - Salaires par quartiles selon le sexe, l'âge, la CSP - Salaire médian selon le niveau de formation
EXCLUSION	- Ménages à ressources nulles	- Données hétérogènes et non agrégeables sur diverses formes d'hébergement et de logement d'urgence	- Taux d'étrangers parmi les demandeurs d'emploi selon l'ancienneté du chômage

INDICATEURS A CONSTRUIRE

	REVENU	LOGEMENT	EMPLOI
PRECARITE	- Taux d'anomalie de perception - Délai moyen d'attente des prestations - Indice de pauvreté évitable	- Profil des ménages ayant dépassé le délai moyen d'attente d'attribution de logement social - Indicateur de relogement - Indicateur de mutation - Indicateur d'appropriation du logement - Indicateur de sentiment d'appartenance au quartier - Indicateur de satisfaction sur l'information, l'accueil, la motivation des décisions	- Indicateur global de précarité - Indice de chômage complémentaire - Indicateur de temps partiel annuel - Indicateur de statuts intermédiaires - Taux de désajustement offre/demande - Indicateur global d'accès à la formation - Indice de récurrence de for-mes particulières d'emploi - Nombre de mises à l'emploi au cours d'un parcours d'insertion - Sortie des dispositifs selon le degré de durabilité de l'emploi - Indicateurs de satisfaction au travail
PAUVRETE	- Seuil de bas revenu incluant les ménages sans domicile personnel - Indice d'appauvrissement - Score de satisfaction sur l'information, l'accueil, l'accompagnement - Score de bien-être	- « Reste à vivre » selon les revenus - Risques d'impayés - Indicateur sur le choix du logement - Score de satisfaction sur l'entretien du logement - Indice de demande de logement très social	- Taux d'actifs au seuil de pauvreté - Salaire moyen d'un emploi à temps partiel - Indice de ruptures de droits dans les 6 mois de la perte d'un emploi
EXCLUSION	- Non recours aux prestations sociales	- Indice synthétique de privation de logement personnel - Indicateur de risque d'expulsion - Indicateurs de mixité sociale et de discrimination (délai d'attente par nationalité, plainte pour discrimination)	- Empêchements d'accès à l'emploi pour cause de non-mobilité ou problèmes familiaux - Retrait forcé des femmes du marché du travail - Taux d'abandon des dispositifs - Taux et motifs de radiation de l'ANPE - Indice de non-inscription à l'ANPE - Ruptures précoces des contrats de travail - Pratiques discriminatoires à l'embauche

Pour conclure, enfin, au-delà de ce travail technique sur les indicateurs, deux points ont été fortement soulignés dans les échanges des groupes-ressources :

► La nécessité de données locales et d'une dynamique locale

Plusieurs constats concourent à insister sur la nécessité de construire et animer localement des systèmes d'observation et d'indicateurs.
Les questions abordées comportent une forte dimension locale dont le niveau le plus déterminant demeure celui de la commune, les agglomérations ayant encore de la difficulté à se situer comme acteur, même si elles sont très porteuses au niveau de l'analyse et de la réflexion.

De nombreuses sources d'information sont liées à des dispositifs locaux et à leur mode propre de fonctionnement.
Les associations sont une source irremplaçable de connaissance de la demande, et les réseaux associatifs ont de fortes spécificités locales. Leur apport en termes d'information souffre encore trop souvent de la dispersion et de l'hétérogénéité de leurs données.
Il faut ajouter que l'approche participative, incluant le point de vue des personnes concernées par les différents problèmes, n'est réalisable qu'au niveau local.
De nombreux observatoires locaux, publics ou associatifs, se sont mis en place au cours de cette dernière décennie.

Enfin, aucune connaissance ni aucun système d'indicateurs, si excellent soit-il, n'aura de sens et d'efficacité s'il n'est pas approprié dans le débat local par les acteurs concernés.

Sur un certain nombre de points, faut-il renoncer à des indicateurs trop englobants et trop généraux, pour privilégier des systèmes locaux d'observation et de connaissance partagée ?

► La nécessité de statistiques plurielles et de lieux de débats

Les réflexions précédentes sur l'usage des indicateurs, le rapport à l'action, les dynamiques locales, le rôle des associations, ont conduit le groupe de travail à une affirmation finale : c'est moins d'un raffinement statistique dont les acteurs ont besoin que de l'animation de réels lieux de débat et de connaissances croisées, qui permettent l'appropriation par chacun des connaissances produites et la confrontation des analyses.

Il est vain d'opposer statistiques institutionnelles et statistiques associatives. C'est une connaissance plurielle qui est nécessaire, les associations pouvant, mieux que les institutions, produire la connaissance manquant dans les données administratives : sur les conditions de vie des personnes, leurs parcours, leurs aspirations, leurs représentations.

C'est d'ailleurs à l'ensemble des acteurs de terrain, associations mais aussi professionnels des services publics, qu'il revient de construire cette connaissance avec la participation des personnes concernées, sans que cela n'empêche de prévoir la représentation directe de celles-ci dans des instances décisionnelles.
Il faut, par ailleurs prévoir, en même temps que les systèmes d'observation, les lieux et modalités du débat public sur les connaissances produites.
S'il n'y a pas les conditions de cette appropriation sociale, il y a risque d'épuisement dans la production d'outils, d'indicateurs, de savoirs qui ne déboucheront sur rien.

Annexes

Annexe 1 – Contribution du groupe de travail : réflexion méthodologique

Annexe 2 – Démarche de travail

Annexe 3 – Synthèse rapport européen

Annexe 4 – Liste des sigles utilisés

Annexe I

Contribution du groupe de travail : Réflexion méthodologique

1er AXE: EFFECTUER UNE ANALYSE CRITIQUE DES INDICATEURS STATISTIQUES POUR LES AMELIORER

L'approche des phénomènes de pauvreté et d'exclusion est aujourd'hui encore très largement d'ordre statistique et administratif. Cette approche demeure nécessaire comme première étape de connaissance mais elle doit faire l'objet d'une analyse critique afin d améliorer les indicateurs utilisés.

> Exemple : le principal indicateur utilisé est celui du niveau de revenus. Il traduit une mesure de la pauvreté relative si l'on s'appui sur le critère du revenu moyen ou un comptage administratif de bénéficiaires de prestations si l'on prend comme référence le nombre de titulaires de ces prestations (titulaires de minima sociaux par exemple)

Mais cette approche monétaire est extrêmement réductrice.
Il serait possible d'améliorer cet indicateur, sans sortir de l'approche statistique, en apportant certaines modifications comme par exemple :

- distinguer revenus et ressources : le concept de ressources peut intégrer des dimensions plus larges telles que le patrimoine, les droits sociaux acquis, les qualifications, ressources humaines etc. ;
- contextualiser le niveau de revenus en fonction du lieu de vie, du type d'habitat, de l'état de santé, de la structure familiale… autant d'éléments qui créent des inégalités de charges ;
- Intégrer des indicateurs relatifs à l'irrégularité, l'incertitude, la flexibilité des revenus.

D'une manière générale, tout indicateur statistique devrait répondre à trois exigences :

- être composite, pour prendre en compte la nature multidimensionnelle de la pauvreté, et être graduel, pour marquer le continuum des situations de pauvreté (et non figer des typologies de situation segmentées) ;

  Il s'agit de disposer de batteries d'indicateurs sur un même élément, et de croiser les indicateurs relatifs à divers champs sectoriels. Une piste pourrait être de composer un critère de faiblesse des ressources cumulé avec au moins une autre difficulté majeure (santé, emploi, logement, illettrisme, isolement social...) ;
- être contextualisé : comme il a été dit sur la question des revenus, la mesure de tel ou tel phénomène lié à une situation de pauvreté n'a de sens qu'en lien avec un contexte de vie, selon les composantes de la population concernée et les formes locales des problèmes ;
- être dynamique : on travaille trop sur des stocks qui donnent une image figée des situations. Il faut introduire davantage la notion de flux (entrées, sorties, rotations, récurrences), ce qui amène aussi à prendre en compte la nature des trajectoires;

Cette démarche d'amélioration des indicateurs statistiques relatifs à la pauvreté rejoint les propositions lancées par le « réseau alerte sur les inégalités » qui travaille à la confection d'un « baromètre des inégalités et de la pauvreté » (BIP 40)[1] qui cherche à intégrer de nouvelles dimensions des inégalités en intégrant 6 sous-ensembles de données dans un indice global (emploi et conditions de travail, revenus et pauvreté, santé, éducation, logement, justice).

[1] Cf Alternatives Economiques – n°202 – avril 2002

Si la construction d'indicateurs statistiques pertinents est une nécessité incontournable, elle ne représente toutefois qu'une première étape de connaissance, et en appelle d'autres, qui permettent davantage de saisir les enjeux des problèmes et la perception subjective qu'en ont les groupes concernés.

2e AXE : DÉPASSER L'APPROCHE STATISTIQUE AU PROFIT D'UNE APPROCHE QUALITATIVE GLOBALE

Il y a aujourd'hui un accord général sur la nécessité d'une connaissance plus qualitative des questions de pauvreté et d'exclusion, mais la démarche pour progresser en ce sens pose deux types de problèmes non résolus.

- Le premier problème est de nature **théorique** : comment qualifier la pauvreté globalement, au delà des critères de ressources ou de carence dans tel ou tel domaine, et de manière qui rendent compte de l'hétérogénéité des situations de pauvreté ?

  Plusieurs critères ont été évoqués :
  - la dépendance et le manque d'autonomie
  - le sentiment d'indignité et de honte
  - l'entrave à l'accès aux biens et services
  - les situations d'incertitude, d'imprévisibilité, d'insécurité
  - l'entrave à la participation
  -

Ces critères sont-ils pertinents ? Comment les combiner aux critères d'ordre matériel ? Et surtout comment les évaluer, voire les mesurer (exemple : peut-on " mesurer " des gains d'autonomie acquis dans un parcours ?).

Une autre question est celle de la prise en compte du continuum des situations de pauvreté. Comment entre-t-on dans ces situations (question de la genèse de la pauvreté, du rôle notamment de l'enfance, des diverses ruptures, du continuum générationnel...) et comment en sort-on (cette notion de sortie a-t-elle un sens, que recouvre-t-elle, comment s'opère-t-elle, quels sont les délais nécessaires pour observer sur la durée une évolution des situations ?).
Comment éviter de créer artificiellement par des indicateurs statistiques des catégories segmentées et des effets de seuil, et comment rendre compte de la continuité entre fragilité, insécurité, pauvreté, exclusion, marginalité ?

Comment analyser des trajectoires et sur quelle durée ?

Une dernière question enfin est celle de savoir comment appréhender une analyse transversale de la pauvreté qui rende compte des effets croisés des différentes politiques sectorielles.

- Le deuxième problème est de nature **méthodologique** : peut-on appliquer une méthode de type " construction d'indicateurs " à une démarche d'analyse qualitative ? Peut-on imaginer un indicateur qui ne soit pas statistique, cela a-t-il du sens ? Plutôt que de parler d'indicateurs, on pourrait s'efforcer de rechercher des " descripteurs ", sous réserve encore de définir ce que l'on entend par là.

Deux qualités sont attendues de ces descripteurs : une capacité à qualifier les enjeux des problèmes, une capacité à pouvoir comparer dans le temps et dans l'espace. Un autre problème à la fois méthodologique et déontologique est celui de l'observation de trajectoires dans la durée, qui soit compatible avec la liberté des personnes et qui soit faisable sans mise en œuvre d'enquêtes lourdes et donc forcément rares.

3e AXE : INTÉGRER LE POINT DE VUE DES PERSONNES EN CONSTRUISANT DES SYTÈMES D'OBSERVATION PARTAGÉE

La question posée est double : que faut-il observer aujourd'hui si l'on veut intégrer la perception des personnes en situation de pauvreté et comment le faire ?

Aucune analyse ne peut rendre compte de la réalité de la pauvreté et de l'exclusion si elle n'intègre pas la dimension subjective de cette réalité, la manière dont elle est vécue, et si elle ne s'appuie pas sur les compétences acquises par les personnes au travers de leur propre expérience.

La méthode proposée pour développer une telle démarche est de concevoir et systématiser les dispositifs de veille et d'observation partagée, qui permettent l'expression conjointe des personnes concernées, des professionnels et des institutions. Cela nécessite de réfléchir à l'assise possible de tels espaces partagés et à leur mode de fonctionnement, pour sortir de la seule expérimentation , et éviter un certain nombre d'écueils (dont le risque de confondre ces procédures d'observation avec des procédures d'intervention).

Divers thèmes relèvent de façon privilégiée d'une approche subjective et partagée, dont par exemple :

- la nature des sentiments de dépendance, d'insécurité, d'indignité, les effets de dépossession induits par les procédures d'action publique ;
- la perception des parcours, l'analyse spécialement des transitions d'un dispositif à un autre, ainsi que le sens de la notion de sortie selon les personnes ;
- les effets pervers ou non prévus des politiques dites de discrimination positive ;
- l'usage fait par les personnes des dispositifs, des services, des équipements : difficultés d'accès, non recours, non réponse, dossiers classés, demandes non enregistrées ... ;
- la question des normes sociales mises en jeu implicitement dans l'intervention sociale, leur décalage éventuel avec les logiques d'action des personnes en situation de pauvreté.
-

Il serait intéressant, sur chaque domaine d'action, de regarder de manière très concrète et très précise, comment les préoccupations et les perceptions exprimées par les personnes se retrouvent ou non (au moins partiellement) dans les indicateurs couramment utilisés par les institutions.

Annexe II

Démarche de travail

Dans le cadre du programme de recherche sur les indicateurs de pauvreté mis en œuvre par l'EAPN en association avec cinq pays de la communauté, la MRIE a pris en charge le volet français.

Après une réflexion générale sur la pauvreté et l'exclusion sociale et sur les indicateurs disponibles, la MRIE a développé une approche thématique autour de trois domaines : les revenus, l'emploi et le logement.

Ce travail s'est basé sur une démarche participative dont la **méthodologie** a été la suivante :

1. réflexion sur la thématique et sur les indicateurs disponibles en ce domaine ;
2. confrontation avec le point de vue des personnes, représentées dans le groupe de travail par des associations d'usagers ;
3. proposition d'une première liste d'indicateurs, en recherchant les différents outils nécessaires (utilisation de statistiques existantes, lancement de nouvelles enquêtes, adjonction de questions qualitatives à des enquêtes existantes, etc) ;
4. ***validation de cette liste auprès des usagers, dans le cadre de réunions auprès des différentes associations représentées dans le groupe ;***
5. synthèse de la réflexion et adoption d'une batterie d'indicateurs par le groupe de travail.

I. Liste et composition des groupes

1. les groupes de personnes vivant en pauvreté :

- Groupes réunis sur la question du logement :
  - AVDL (Association villeurbannaise pour le droit au logement) à Villeurbanne : 12 personnes habitant une même cité d'habitat social et réunies autour de la question des demandes de mutation de logement demeurées sans réponse ;
  - UCG de Bron : 25 personnes habitant un même immeuble collectif devant être démoli, et attendant leur relogement ;
  - ATD Quart-Monde de Saint-Etienne : groupe de 10 personnes habitant du logement social, soit du logement privé ancien, travaillant depuis plusieurs mois avec les institutions sociales locales autour de leurs problèmes de logement (coût, conflits de voisinage, changement de logement, etc…)

- Groupe réuni autour de la question de l'emploi :
  - Angle 9 de Villeurbanne : groupe composé de 9 usagers de cette agence de service public de proximité, 8 femmes et 1 homme en recherche d'emploi de longue durée ou connaissant un chômage récurrent depuis plusieurs années accompagné de 3 professionnels.

- Groupes réunis autour de la question des revenus :
  - 5 groupes d'usagers réunis sur le thème de l'accès aux droits : à Saint Martin d'Hères (9 participants), Pont Evêque (11), Villefranche (5), Chambéry (5), Villeurbanne (6).

2. Les autres groupes :

Un groupe ressources a été constitué pour chaque thème :

- **Groupe logement** :
  - Associations
    - ALPIL (Association Lyonnaise pour l'insertion par le logement), AVDL Villeurbanne (association investies dans la promotion du droit au logement), FONDA (Fondation pour la vie associative) : association promouvant une dynamique de citoyenneté dans les quartiers ;
    - CHRS (Centre d'hébergement et de réhabilitation sociale) « Accueil et logement » Lyon.

  - Institutions et services publics
    - DRE (Direction régionale de l'équipement)
    - DDE (Direction départementalede l'équipement de Savoie)

    } Services de l'Etat sur le logement

    - CAF (Caisse d'allocations familiales) de Saint Etienne, qui gère les aides au logement ;
    - Communauté urbaine de Lyon (service logement)

  - Experts :universitaires et autres
    - René Ballain (CERAT – Institut d'Etudes Politiques Grenoble)
    - Francie Mégevand (Observatoire social de l'Isère)
    - Yolande Encinas (Observatoire associatif du logement Grenoble)
    - Guy Neyret (INSEE Paris)

- **Groupe emploi** :
  - Associations : CERTA Vénissieux (association d'accueil et de formation), le Transit Villefranche (entreprise d'insertion), PLIE Uni-est (plan local d'insertion et d'emploi est-lyonnais), AC ! (Agir contre le chômage, association représentant les chômeurs et précaires), Angle Neuf (permanence emploi) à Villeurbanne, ADL Villeurbanne (Association pour le développement local).

  - Institutions et services publics : ANPE (Agence nationale pour l'emploi) Rhône-Alpes, Direction régionale du Travail / Service Etudes et Statistiques, Réseau régional des missions locales pour les jeunes, conseil général de l'Isère.

  - Experts/ Universitaires : ARAVIS (Agence Rhône-Alpes pour la valorisation de l'innovation sociale) qui intervient sur le recrutement et la modernisation des entreprises ; Economie et Humanisme, association de recherche ; Francie Mégevand, Yolande Encinas.

- **Groupe revenus** :
  - Associations : Secours Catholique (Caritas) ;
  - Institutions et services publics : Caisse d'allocations familiales de Saint Etienne, INSEE Rhône-Alpes, DRASS (Direction régionale d'action sanitaire et sociale), qui construit un tableau de bord régional de la pauvreté ;
  - Experts / universitaires : Francie Mégevand, Yolande Encinas.

3. Animation d'ensemble :

Elisabeth Maurel (GREFOSS Grenoble), Patrice Sauvage et Vincent Plazy (MRIE).

Annexe III

Extrait du rapport européen de synthèse

(p.19 à 22)

ELEMENTS CARACTERISTIQUES DES INDICATEURS

Comme la méthodologie suivie tout au long du projet en témoigne, nos travaux se sont fondés sur le concret des personnes vivant en pauvreté et sur le dialogue avec d'autres acteurs sociaux, dans une perspective de croisement des savoirs.
Cependant, il est possible de dégager des enseignements plus théoriques sur les indicateurs que nous proposons et qui révèlent le « plus » que nous voulions apporter aux 18 Indicateurs de l'UE.

DES DONNEES DIVERSIFIEES

Nous l'avons dit à de multiples reprises, on trouve donc à la fois des indicateurs reposant sur des données qualitatives (voir tous les indicateurs relatifs aux perceptions qu'ont les personnes concernées) et d'autres sur des informations quantitatives (par exemple : revenus inférieurs au seuil de pauvreté).

Il y aussi des indicateurs qui portent sur des causes de pauvreté ou d'exclusion sociale (ex : les indicateurs d'empêchement d'accès à un emploi) ; et d'autres qui traitent des symptômes de ce phénomène (comme le fait d'être sans abri).

Certains indicateurs sont d'ordre statique ; d'autres, dynamique. Par exemple, des questions sur l'état de santé – toxicomanie - sont d'ordre statique, alors que le degré d'action de la personne (le recours au soins de santé) est une dimension dynamique sur ce sujet.

Alors que des indicateurs s'adressent à l'unité (la personne, etc.) ; d'autres tentent de mettre en lumière sa situation environnementale (existence de services dans le quartier, etc.).

Des données à récolter sont de type « micro » (individu, famille, etc.), ce qui permet d'identifier le phénomène ; tandis que d'autres sont davantage « macros », agrégées au niveau d'une population et donnent donc l'ampleur du phénomène – c'est le cas des indicateurs proposant des pourcentages par rapport à la population globale -.

Des Indicateurs peuvent être dits « objectifs », c'est-à-dire indépendants de la volonté ou de la conscience du répondant (taux d'accès à une formation qualifiante, par exemple) ; d'autres sont subjectifs et on pour but de révéler les préoccupations de l'acteur (comme la mesure de la qualité du logement par son occupant).

DES QUESTIONS TRANSVERSALES

Au-delà de la diversité des indicateurs, nous sont apparues des questions transversales entre certains, voire tous les thèmes abordés.
C'est le cas de l'interdépendance entre certains indicateurs. Nous avons cité à ce titre le « reste à vivre » qui touche autant le sous-thème de l'endettement que le thème du logement.
La conditionnalité de l'accès à des droits, des biens socialement valorisés à telle époque en tel lieu, est une autre question transversale. Elle traverse en effet bon nombre des thèmes abordés.
Enfin, citons le « bien-être », comme préoccupation sous-jacente constante dans les indicateurs que nous proposons.

LE NIVEAU LOCAL COMME NECESSITE

Le souhait exprimé par les partenaires du projet est que les unités administratives préposées à la vie du citoyen disposent d'un système d'informations sociales de niveau local.

Les indicateurs ici présentés devraient pouvoir composer un tel système. Il avait été question à ce sujet d'élaborer un set d'indicateurs. Le temps nous a manqué pour le définir, mais la voie semble tracée grâce à la complexité que nous avons tenté d'éclaircir. Mais encore resterait-il à développer techniquement les indicateurs, grâce notamment aux pistes, méthodes, que nous suggérons dans ces pages.
Les informations seraient quant à elles orientées par les indicateurs, qui expriment donc ce sur quoi les données doivent porter.
Enfin, c'est au niveau local que les données doivent être récoltées en priorité, car c'est l'espace social le plus pertinent de la personne (quartier, municipalité, commune, ...). Suivant les indications des participants à nos travaux, nous avons en effet opté pour la dimension locale en priorité. Ce choix apparaît clairement, par exemple dans le thème de la Participation / Identité.
Corrélativement, en matière de lutte contre la pauvreté, nous pensons que c'est le territoire local qui est le plus pertinent à envisager : à savoir les services qui sont les plus proches du citoyen.
La stratégie de niveau européen, autant que les PAN Incl, devraient se fonder sur cette réalité.

DES PROBLEMATIQUES ISSUES DU VECU

Par ailleurs, nous avons pu découvrir des problématiques, des constantes dans l'expression des personnes. Et ces constantes semblent bien constituer le socle des situations vécues de pauvreté.

La question de la capacité de choix

Ou, à l'inverse, la situation de dépendance, de manque d'autonomie, de dépossession. La réduction des choix semble être, pour les personnes, la première des formes d'exclusion.
C'est une dimension qui n'est pratiquement jamais prise en compte dans les indicateurs existants. Dans les théories du développement, le renforcement des capacités de choix et donc

de stratégies des personnes et des groupes -« l'empowerment »-, est un des facteurs clefs d'évolution des situations.

La reconnaissance des capacités et des compétences
Ou, à l'inverse, les problèmes liés au manque d'estime de soi et à la stigmatisation.
L'évaluation des capacités stratégiques doit être conduite avec les personnes elles-mêmes, et prendre en compte leur culture et leurs liens sociaux. (Ainsi, par exemple, un handicap majeur à la sortie du chômage de longue durée est l'isolement, ou, dans un autre domaine, le logement décent peut se définir par des critères physiques, mais aussi par sa capacité à protéger ou développer des réseaux sociaux).

L'acceptabilité des services et biens offerts dans le cadre des politiques publiques.
Elle est liée à cet élément de reconnaissance et de respect. La notion de « qualité » (de l'emploi, du logement, voire même des ressources sociales) doit être comprise comme ce qui autorise des sentiments d'utilité, d'appartenance, d'échange social, et ne doit pas être comprise seulement sous un aspect matériel.
Les phénomènes de non-recours aux services, d'abandon des dispositifs, de refus de prestations traduisent un sentiment de non-acceptabilité induit par l'absence de ces « qualités ».

L'accessibilité des droits
Ou, à l'inverse, la non-visibilité, l'opacité, la discrimination, la non-information, l'insuffisance de l'accueil et de l'accompagnement, sont des éléments cités de manière récurrente comme sources de sécurisation ou, au contraire, d'exclusion supplémentaire.

L'expérience de la vulnérabilité
Et de l'insécurité, des ruptures, de l'impossibilité d'anticiper, apparaît comme la crainte majeure, le risque permanent, le socle de la pauvreté.

A côté de ces problématiques, nous avons jugé opportun d'ajouter des données « objectives » , comme nous l'indiquons dans notre liste d'indicateurs.

VERS UNE APPROCHE PLUS GLOBALE : LES DISPARITES TERRITORIALES

Enfin, l'exclusion a de fortes spécificités territoriales, qu'il conviendrait d'apprécier dans l'ensemble des domaines que nous avons abordés. Et cela, non seulement à partir d'indicateurs objectifs mais aussi à partir de la perception qu'en ont les personnes. En reprenant la première des problématiques ci-avant, on pourrait répondre à la question de savoir si ces désajustements locaux donnent aux personnes l'impression qu'elles n'ont plus de liberté de choix ?

Il s'agit là d'une approche plus globale, que l'on pourrait exprimer comme suit.

Préoccupation 1 : Désajustement de l'offre (d'emploi, de formation, de logement,...) par rapport à la demande.
Indicateur : indicateurs synthétiques de type Gini.
Méthode : source : statistiques locales.

Préoccupation 2 et indicateurs : Perception de contraintes, d'absence de choix dans tous les secteurs, par territoire.
Méthode : question posée dans le cadre du recensement de la population.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Arrivés au terme de ce rapport, pouvons-nous dire que les indicateurs proposés font que l'on comprend mieux la pauvreté ?
En toute humilité, et malgré le caractère moins abouti de certains indicateurs, la réponse est positive. En effet, les travaux on pu exprimer la complexité, les relations entre différentes dimensions concrètes de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Et ce, à partir de l'expression de personnes vivant en situation de pauvreté, puis du dialogue avec d'autres acteurs de la vie sociale.

En termes de recommandations, un premier point serait donc de parachever le contenu des indicateurs là où cela s'avère nécessaire, et de développer techniquement chacun des indicateurs.
Ici, nous avons principalement retenu des indicateurs susceptibles d'être développés dans tous les pays partenaires au projet et, vraisemblablement, dans les Etats membres de l'UE.
Cela devrait bien sûr être vérifié, y compris dans les Etats qui rejoindront bientôt l'Union. Alors, si un indicateur pouvait être concrétisé sur divers territoires locaux, il serait qualifié d'indicateur « régional ». Au cas où il pourrait être comparé entre différentes régions d'un Etat, il serait élevé au rang d'indicateur « national ». Et, s'il s'avérait comparable au niveau des Etats, il serait qualifié d'indicateur « européen ».

Deuxièmement, et sur la base qui précède, une bonne pratique quant à l'utilisation d'indicateurs de pauvreté serait de ne pas se limiter aux indicateurs de l'UE utilisables au niveau national, mais aussi d'envisager les indicateurs proposés dans ce projet et établir des comparaisons de cas locaux similaires (quartiers en crise, banlieues, etc.) qui auront été identifiés par des données statistiques (taux de chômage, ...)
A ce sujet, une difficulté serait de tenir compte du tissu social mais aussi du cadre légal qui peut différer d'un pays à l'autre.
On aurait alors là une image fidèle et très fine de ce qu'est la pauvreté (ou plus exactement de ce que sont les formes de pauvreté selon les lieux). Et si l'on y ajoute la prise en compte des indicateurs relatifs aux perceptions des personnes vivant en pauvreté, on atteindrait ce qui a motivé le projet : avoir une vision plus satisfaisante du phénomène de la pauvreté.

En troisième lieu, nous suggérons la mise sur pied d'un « méta-indicateur ». Car il convient aussi d'évaluer les programmes de lutte contre la pauvreté, dans le temps (évolution d'une politique) et dans l'espace (comparaison entre pays, ...). Cette question de la « performance » rejoint la préoccupation de Réa[1], pour qui la question importante est moins l'exclusion de certains que l'inégalité de départ envers les ressources socialement disponibles et des moyens d'y accéder. Or, pour lui, l'accès effectif, par les droits légitimes, est une question d'arbitrages politiques.
On pourrait alors sélectionner quelques indicateurs pertinents en la matière afin de voir la suite qui leur est donnée aux niveaux institutionnels national, régional et local : leur

[1] Réa A. (1997), *La société en miettes. Epreuves et enjeux de l'exclusion*, Labor, Bruxelles.

approbation, les orientations qui leur sont données et la manière dont ils sont effectivement mis en oeuvre.
A titre d'exemple, on pourrait observer les dispositifs adoptés par les collectivités locales et qui ont pour but de favoriser la participation des acteurs, y compris les habitants, usagers des services locaux.

Enfin, il est nécessaire d'assurer une formation des travailleurs sociaux à ces indicateurs, ainsi qu'à la récolte des données qui leur sont accessibles pour donner leur valeur à chaque indicateur.

Annexe IV
Liste des sigles utilisés

ALE : Agence Locale pour l'Emploi
ANACT : Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail
ANPE : Agence Nationale pour l'Emploi
BIT : Bureau International du Travail
CAF : Caisse d'Allocations Familiales
CASU : Commission d'Action Sociale d'Urgence
CDD : Contrat à Durée Déterminée
CDI : Contrat à Durée Indéterminée
CNAF : Caisse Nationale d'Allocations Familiales
CODAC : Commission d'Accès à la Citoyenneté
CPAM : Caisse Primaire d'Assurance Maladie
CSP : Catégorie Socio-Professionnelle
CV : Curriculum Vitae
DADS : Déclaration Annuelle de Données Sociales
DEFM : Demandeur d'Emploi en Fin de Mois
DGEFP : Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle
DIV : Délégation Interministérielle à la Ville
DRASS : Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
DRE : Direction Régionale de l'Equipement
DREES : Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques
DRTEFP : Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
EPCV : Enquête Permanente sur les Conditions de Vie
FSL : Fonds de Solidarité Logement
HLM : Habitations à Loyer Modéré
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
PAP/ND : Projet d'Action Personnalisée/Nouveau Départ
PARE : Plan d'Aide au Retour à l'Emploi
PCME : Panel Communautaire des ménages Européens
PDALD : Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
RMI : Revenu Minimum d'Insertion
SDAPL : Section Départementale des Aides Personnalisées au Logement

SDF : Sans Domicile Fixe

SMIC : Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance

UC : Unité de Consommation

UNAF : Union Nationales des Associations Familiales

VAE : Validations des acquis de l'expérience