

En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© La Documentation française, Paris 2002
ISBN : 2-11-005069-1

Sommaire

Introduction	5
PREMIÈRE PARTIE	
De la reprise au ralentissement conjoncturel : les évolutions de la pauvreté et de ses représentations	9
Chapitre 1. L'effet retard de la conjoncture économique sur les pauvretés.	11
<i>Les effets décalés de la reprise de 1997</i>	13
<i>Le développement de certaines situations de grande exclusion</i>	18
<i>Le ralentissement de 2001</i>	20
Chapitre 2. Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion et leur évolution	21
<i>L'analyse comparée des représentations de la pauvreté et de l'exclusion</i>	23
<i>Les représentations : une construction fondée sur des systèmes d'opposition.</i>	27
<i>Les représentations permettent de simplifier une réalité complexe.</i>	31
DEUXIÈME PARTIE	
Approche territoriale des phénomènes de pauvreté	35
Chapitre 1. La pauvreté des ressources : une répartition très inégale	37
Chapitre 2. Des formes différenciées de pauvreté	45
<i>Emploi, chômage de longue durée et bas revenus salariaux</i>	47
<i>Les familles monoparentales et l'emploi.</i>	49
<i>Les ménages pauvres et le logement.</i>	50
Chapitre 3. La complexité des dynamiques à l'œuvre	53
TROISIÈME PARTIE	
L'accès aux droits sociaux fondamentaux	61
Chapitre 1. Accès aux soins et inégalités de santé	63
Chapitre 2. Deux visages de la pauvreté et de la grande exclusion	69
<i>Les personnes sans domicile.</i>	71
<i>Les étrangers</i>	80
Conclusion générale du rapport	89
L'Observatoire et les autres acteurs	91
Annexe 1	
Les activités de l'Observatoire	113
Annexe 2	
Bibliographie	119

La composition de l'Observatoire

Présidente : Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT

7 membres de droit

L'Insee représenté par Michel GLAUDE.

Le Commissariat général du plan représenté par Pierre VANLERENBERGHE.

La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la solidarité représentée par Mireille ELBAUM.

La Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques du ministère de l'Emploi et de la solidarité représentée par Françoise BOUYGARD.

La Direction de la prévision du ministère de l'Économie et des finances représentée par Karine BLOUET.

La Caisse nationale des allocations familiales représentée par Philippe STECK.

Le président du Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion Jean Claude BOULARD.

7 personnalités qualifiées ayant concouru ou concourant par leur action à l'insertion et à la lutte contre les exclusions :

Albert MOLLET, Fédération des associations d'insertion par le logement,

Daniel FAYARD, Institut de recherche d'ATD-Quart Monde,

Patrick HENRY, médecin, Lutte contre l'exclusion – à la Ratp,

Jacques LEBAS, médecin, Institut de l'humanitaire,

Nicole LEGUY, Centre d'action sociale protestant en région parisienne,

Jean ROUSSEAU, Emmaüs-France,

Patrice SAUVAGE, Mission régionale d'information sur l'exclusion de Rhône-Alpes.

7 universitaires et chercheurs dont la compétence est reconnue dans le domaine de la pauvreté et de la lutte contre l'exclusion

Michel AUTES, sociologue, chargé de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS),

Jean-François GERME, économiste, directeur du Centre d'études de l'emploi,

Jacques FREYSSINET, professeur à l'Université Paris I, directeur de l'Institut de recherches économiques et sociales (Ires),

Olivier GALLAND, sociologue, directeur de recherche au Cnrs,

Michel LEGROS, responsable du département « Politiques et institutions » à l'École nationale de la santé publique,

Claudine PADIEU, administrateur Insee, directeur scientifique à l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas),

Serge PAUGAM, sociologue, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (Cnrs).

2 personnalités associées

Guy NEYRET, inspecteur général de l'Insee, Mission d'observation de la pauvreté et de l'exclusion en Ile-de-France, Philippe CHOFFEL, administrateur de l'Insee, conseiller scientifique auprès de la Déléguée interministérielle à la ville (Div).

Rapporteure : Hayet ZEGGAR, membre de l'Igas

Secrétaire générale : Marie-Thérèse ESPINASSE

Chargée de mission : Noëlle SILVANI

Introduction

■ D'un rapport l'autre

Créé par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a été installé en mai 1999. Il a rendu public son premier rapport en novembre 2000 ¹.

Pour répondre à la mission qui lui a été fixée par les textes, l'Observatoire publie cette année comme l'année précédente deux volumes distincts. Les « Travaux » rendent accessibles à tous ceux qui le souhaitent les études effectuées pour l'Observatoire, qui n'engagent que leurs auteurs. Le présent rapport, fruit d'un travail collectif de discussion et de réflexion, reflète, lui, la position du Conseil, qui comprend trois collègues : représentants des administrations économiques et statistiques, personnalités qualifiées ayant concouru ou concourant par leur action à l'insertion et à la lutte contre l'exclusion, universitaires et chercheurs dont la compétence est reconnue dans le domaine de la pauvreté et de la lutte contre les exclusions.

Un travail inscrit dans la durée

L'amélioration de la connaissance a ses lois propres, et parmi celles-ci le temps. Une ou deux années ne suffisent pas pour lancer des enquêtes radicalement nouvelles, pour constituer des réseaux d'échange permettant de valoriser ce que font et savent les acteurs de terrain, en élaborant avec eux une relation constructive dans la durée : pour réduire en somme le fossé entre ceux qui « savent » et ceux qui « font ». Cette contrainte, le Conseil de l'Observatoire l'a durement ressentie la première année de son existence. Même si elle s'est pour ce second rapport quelque peu desserrée, il reste beaucoup à faire. Signe d'une tension annonciatrice, espérons-le, de nouveaux progrès, notre insatisfaction demeure. On en prendra pour illustration la plus frappante l'ampleur des attentes des associations ², réunies par l'Observatoire en mars 2001, attentes auxquelles nous n'avons pu encore répondre que très partiellement. Ou encore la nécessité, tout juste amorcée dans trois ou quatre régions, de constituer un réseau et de développer des programmes d'action et de soutien avec des observatoires régionaux et locaux ³.

¹ Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Rapport 2000 et Les travaux 2000*, la Documentation française, Paris, novembre 2000.

² Voir D. Fayard, N. Silvani *L'observatoire et les autres acteurs* Rapport 2001-2002 de l'Observatoire

³ Cf. D. Fayard, N. Silvani, op cit et la contribution de P. Noblet : *Les publics accueillis par les associations : des connaissances à approfondir* Les Travaux 2001-2002.

De nouveaux sujets, des travaux plus qualitatifs, plus diversifiés

Outre le rassemblement et la synthèse des données disponibles, le rapport 2000 avait concentré ses développements sur deux thèmes qui avaient fait l'objet d'études spécifiques : d'une part, la situation des jeunes au regard de la pauvreté et de l'exclusion ; d'autre part, les difficultés d'accès aux droits que rencontrent les personnes et les ménages pauvres du fait de la complexité de notre législation sociale et des nombreux dysfonctionnements constatés (délais de versement, mauvaise information, méconnaissance des difficultés et des contraintes propres des publics pauvres ou exclus...).

Encadré 1

Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le Cnle est placé auprès du Premier ministre et donne des avis au gouvernement sur toutes les questions relatives à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il assure une concertation entre pouvoirs publics, associations, organisations et personnalités qualifiées. Il est constitué de 38 membres représentatifs. Son président, Jean-Claude Boulard, député de la Sarthe, maire du Mans, est membre de droit de l'Observatoire, de même que la présidente de l'Observatoire est membre du Cnle.

Ces deux thèmes ont retenu l'attention du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui y a consacré une partie de ses travaux durant l'année 2001¹. Grâce à cette instance, ils ont trouvé un premier écho dans le second programme de lutte contre les exclusions : élargissement du programme « Trace » (trajectoire d'accès à l'emploi) destiné aux jeunes en difficulté, et création, dans le cadre de ce programme, de « bourses d'accès à l'emploi » permettant de pallier les ruptures de ressources ; définition d'un minimum de ressources insaisissable permettant d'améliorer la protection de certaines sommes en cas de saisie². Par ailleurs, une commission nationale pour l'autonomie des jeunes a été créée par la loi du 4 juillet 2001, pour examiner les possibilités d'instaurer une allocation d'autonomie pour les jeunes. S'agissant des difficultés quotidiennes d'accès aux droits, la Mrie Rhône-Alpes (mission régionale d'information sur l'exclusion) poursuit leur détection et leur analyse, selon une méthode originale et fructueuse, avec l'association des institutions et organismes concernés, ainsi que celle des personnes en difficulté³. En 2001, l'Inspection générale des affaires sociales a consacré son rapport annuel aux relations entre les institutions sociales et les usagers⁴ ; une partie non négligeable des constats et des propositions concernent les populations en difficulté.

¹ Un groupe de travail du Cnle s'est penché en particulier sur l'accès aux droits. Ce groupe, qui vient de remettre son rapport, a été animé par P. Nogrix et G. Lagouanelle.

² Un décret déterminant un « reste à vivre » est en cours d'examen au Conseil d'État.

³ Cf. Mrie : *Les jeunes en grande difficulté face aux dispositifs d'insertion sociale et professionnelle*, rapport d'étape, octobre 2001.

Le Conseil de l'Observatoire a donc défriché cette année d'autres sujets. Il a entamé une approche territoriale de la pauvreté, cherchant à définir où se concentre la pauvreté et ses évolutions récentes, ainsi que les formes différenciées selon lesquelles elle se manifeste sur le territoire national, en fonction des dynamiques à l'œuvre. Il a continué à travailler par ailleurs sur le thème de l'accès aux droits, envisagé cette fois, non sous l'angle exclusif des difficultés administratives ou de guichet, mais sous un aspect à la fois plus préventif et plus concret. C'est selon cette approche qu'ont été lancés certains travaux sur l'accès à la santé ainsi que sur deux populations particulièrement touchées par le manque de ressources et l'exclusion : les personnes sans domicile et les étrangers. Sur ces différents aspects, comme sur la mise à jour et l'approfondissement des données réunies l'an dernier, de très nombreuses études ont été lancées. Les « Travaux » publient ainsi quelques vingt-six contributions. Sans chercher à les résumer, ni même à les utiliser toutes, le Conseil développe, dans son rapport 2001, trois aspects majeurs :

- les évolutions récentes de la pauvreté et de l'exclusion et de leurs représentations ;
- les différenciations de la pauvreté sur les territoires ;
- l'accès aux droits sociaux fondamentaux.

Chacun de ces axes de réflexion conduit, on le verra, à des conclusions utiles pour les orientations de la lutte contre la pauvreté.

Encadré 2

Les missions de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

La loi (article 153) lui assigne quatre missions :

- Rassembler, analyser, diffuser les données et informations relatives aux situations de pauvreté, précarité et aux politiques suivies.
- Contribuer au développement de la connaissance et des systèmes d'informations dans les domaines mal couverts.
- Faire réaliser des travaux d'étude, de recherche, d'évaluation en lien étroit avec le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Cnle).
- Présenter chaque année les données ainsi rassemblées dans un rapport public.

⁴ Igas, Ministère de l'Emploi et de la solidarité, Rapport annuel 2001 : *Les institutions sociales face aux usagers*, Paris, la Documentation française, juin 2001.

Liste des auteurs des Travaux 2001-2002

Introduction aux Travaux (Silvani)

• PREMIÈRE PARTIE – Actualisation et approfondissement des Travaux 2000.

Cahier 1 – Pauvreté et aspects conjoncturels

- Chapitre 1. Conjoncture et évolution de la pauvreté : une approche pluridimensionnelle (Dumartin, Gilles, Le Minez, Loisy)
- Chapitre 2. Explorations autour des liens entre chômage et pauvreté (Roth, Murat)
- Chapitre 3. Le marché du travail, d'un retournement conjoncturel à l'autre (Canceill)
- Chapitre 4. Actualisation des autres données
En 2000, le nombre d'allocataires de minima sociaux diminue (Demailly)
La pauvreté monétaire : dernière actualisation (Legendre)

Cahier 2 – Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion

- Chapitre 1. Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans la sphère politique et administrative (Autès)
- Chapitre 2. Les représentations de la pauvreté dans la presse écrite (Autès)
- Chapitre 3. Les représentations de l'opinion : la connaissance vécue est un déterminant majeur (Caillot, Mette)

• DEUXIÈME PARTIE – Explorations nouvelles

Cahier 1 – Approche par la géographie. Pauvreté et territoires : un éclairage pluriel

- Chapitre 1. Introduction (Choffel, Espinasse)
- Chapitre 2. Un essai de géographie de la pauvreté (Davezies, Korsu)
- Chapitre 3. Les familles monoparentales et la pauvreté (Séchet, David, Quintin)
- Chapitre 4. Dimensions territoriales de la pauvreté : synthèse des travaux Insee (Mansuy, Pallez)

Cahier 2 – Approche par publics

- Chapitre 1. Les étrangers
Pauvreté et précarité des étrangers (Espinasse)
Un centre d'accueil en état d'urgence : la Cafda (Laguy)
Le logement des étrangers et des immigrés (Mollet)
- Chapitre 2. Les personnes sans domicile
Les personnes sans domicile fixe. Modes de vie et trajectoires (Giuliani, Vidal-Naquet)
Les sans domicile usagers des services d'hébergement ou de distribution de repas chauds (Brousse, de la Rochère, Massé)
- Chapitre 3. Activités réduites et trajectoires d'insertion des demandeurs d'emploi (Tuchszirer)
- Chapitre 4. Les publics accueillis par les associations (Noblet)
- Chapitre 5. Une approche de la pauvreté rurale (Espinasse)

Cahier 3 – Trois dimensions de la pauvreté

- Chapitre 1. Santé et pauvreté
Inégalités, précarité et santé : vers une nouvelle approche de la connaissance (Berthod-Wurmser)
La couverture maladie universelle : synthèse des résultats disponibles (Boisguérin, Casès, Gissot)
Zep ou hors Zep : les inégalités de santé chez les jeunes enfants (Badéyan, Guignon)
- Chapitre 2. Logement et pauvreté
Les personnes en difficulté interrogées au guichet et les aides au logement (Avenel)
Les difficultés liées au logement (Mollet)
- Chapitre 3. Bas salaires et pauvreté (Concialdi)

Première partie

De la reprise au ralentissement conjoncturel : les évolutions de la pauvreté et de ses représentations

Deux périodes économiques relativement contrastées se sont succédées, en France, dans les années récentes : une période de reprise vigoureuse de 1997 à 2000 ; puis, à partir de l'année 2001, une décélération de la croissance. Moins marquée en France que dans les autres pays de l'Union européenne, elle devrait se prolonger au moins durant le premier semestre 2002.

On perçoit, de façon très décalée et en quelque sorte « assourdie », l'impact de ces changements sur les évolutions de la pauvreté, ainsi que sur ses représentations – du moins celles que l'Observatoire suit annuellement depuis sa création (opinion publique et presse) –.

Bien des éléments expliquent ces décalages entre la conjoncture d'une part, les mesures de la pauvreté et des représentations qui l'accompagnent d'autre part. Outre les imperfections nombreuses de la mesure, facteurs structurels et conjoncturels s'interpénètrent étroitement. Notre pays connaît des bouleversements profonds qui affectent depuis plus de vingt-cinq ans les fonctionnements des entreprises, des marchés et de l'emploi, les trajets de mobilité professionnelle et sociale, la démographie, les comportements de vie des ménages, les courants migratoires internationaux... Ces bouleversements ont considérablement modifié sur le long terme les visages de la pauvreté ¹ et continuent de le faire. Ils infléchissent de même comportements et opinions. Des mouvements de long terme interfèrent ainsi avec les cycles courts de retournement conjoncturel.

Une pauvreté dont les formes évoluent plus vite que les indicateurs imparfaits qui la représentent, une pauvreté transformée et en partie ignorée par la partie de l'opinion qui ne possède pas, par son entourage immédiat, une connaissance directe des difficultés d'existence de certaines populations, telles sont, parmi d'autres, les raisons profondes des approximations et des erreurs d'appréciation de l'ensemble des acteurs, ainsi que des difficultés de conception et de mise en œuvre des politiques publiques.

¹ Cf. *Rapport 2000*, pages 32 et suivantes. Le rapport 2002 du Conseil de l'emploi des revenus et de la cohésion sociale met en lumière ces profonds changements.

Première partie

Chapitre 1

L'effet retard de la conjoncture économique sur les pauvretés

*Encadré 1***Les différents indicateurs de pauvreté**

La mesure de la pauvreté est effectuée en France ¹ à l'aide de trois indicateurs principaux : la pauvreté dite monétaire, la pauvreté de conditions de vie, le nombre de bénéficiaires de minima sociaux.

L'indicateur monétaire s'attache aux ressources perçues. Sont considérés comme pauvres les ménages disposant de ressources inférieures à un montant donné. On retient en général en France le seuil de 50 % de la médiane des revenus, soit 560 € (3 670 F) par mois pour une personne seule (une unité de consommation). La médiane est la valeur qui sépare la population totale en deux parties égales : la moitié des ménages a un niveau supérieur à ce montant, l'autre moitié a un niveau inférieur. Selon cette définition, il y avait en 1997 1,7 million de ménages, représentant environ 4,2 millions d'individus. Au seuil de 60 %, le taux de pauvreté est de 14 %, à 40 %, il est de 3 %.

Chaque adulte supplémentaire vivant dans le ménage concerné « compte » pour 0,5 de plus et chaque enfant de moins de 14 ans pour 0,3. C'est ainsi qu'un ménage composé de 2 adultes sans enfant, est considéré comme pauvre, dès lors que ses ressources n'excèdent pas 846 €, soit 5 550 F par mois. Un couple avec 2 enfants de moins de 14 ans est pauvre à 1 184 €, soit 7 770 F.

Précisons que ces données sont issues de la dernière enquête Revenus fiscaux (1997). Pour mesurer la pauvreté monétaire, on peut aussi mobiliser les données d'enquêtes directes auprès des ménages, plus récentes mais moins fiables s'agissant des revenus perçus (voir la contribution de C. Loisy et alii dans Les Travaux 2001-2002).

L'indicateur « condition de vie », calculé aussi par l'Insee (enquête permanente Condition de vie, Pcv) s'attache annuellement à mesurer 28 dimensions de la vie quotidienne, regroupées en quatre domaines pour la pauvreté. Il s'agit des contraintes budgétaires, des restrictions de consommation, des retards de paiement ainsi que des difficultés de logement. À partir de ces données, on calcule un seuil global avec 8 difficultés jugées majeures. Ce seuil correspond en 2001 à 11,5 % de l'ensemble des ménages. En 1997, il était de 11,8 %. Ce seuil, également conventionnel, peut varier à la hausse comme à la baisse selon le nombre de difficultés retenues.

L'indicateur de pauvreté dite « administrative » permet de connaître le nombre de personnes qui relèvent de la solidarité nationale : ce sont les bénéficiaires de minima sociaux. Fin 2000, on en dénombre 3 millions, ce qui représente 5,5 millions avec les personnes à charge (conjoint ou enfants). Dans les départements d'Outre-mer, il y avait à la même date 271 000 allocataires couvrant 498 000 personnes environ. Après avoir connu une progression ralentie en 1998 et en 1999, le nombre de bénéficiaires de minima en métropole a diminué de 3 % en 2000, en raison de la double baisse du nombre d'allocataires du Rmi et de l'Allocation spécifique de solidarité. Les personnes percevant le Rmi sont au nombre d'environ 920 000 en novembre 2001. Ce chiffre a baissé de 5,3 % en 2000, baisse qui se ralentit en 2001.

¹ Voir notamment le *Rapport 2000* de l'Observatoire, pages 32 et suivantes.

On sait que la France a connu depuis vingt-cinq ans un mouvement long de réduction de la pauvreté, qui s'est interrompu à partir des années 1980 faisant place à une stabilisation de la proportion de ménages pauvres. Cette stabilisation n'a pas connu d'inversion de tendance perceptible durant les années 1997 à 2000. L'amélioration très sensible de la conjoncture économique et de la situation de l'emploi depuis 1997 ne s'est fait sentir en effet sur les mesures de la pauvreté qu'avec retard et dans des proportions bien moindres que celle de la réduction du chômage. Encore faut-il distinguer selon les indicateurs de pauvreté habituellement retenus (encadré 1). Le plus courant, c'est-à-dire l'indicateur de pauvreté monétaire, est en effet par construction peu sensible à des évolutions conjoncturelles.

Tableau 1

Seuils mensuels de pauvreté pour une personne seule ¹

Seuil retenu	40 %	50 %	60 %
En 1997	430,4 € (2 822 F)	538 € (3 528 F)	645,6 € (4 234 F)
En 2001	447,6 € (2 936 F)	559,6 € (3 670 F)	671,5 € (4 405 F)

¹ Pour un couple sans enfant, ces seuils doivent être multipliés par 1,5, pour un couple avec 2 enfants par 2,1, etc.

Source Insee : *Revenus fiscaux 1996, avec actualisation des montants estimés en 2001.*

Les effets décalés de la reprise de 1997

De 1997 à 2000, le produit intérieur brut a progressé en France en moyenne annuelle à un rythme de 3,1 % par an, après plusieurs années de faible croissance (entre 1,1 % et 2,1 % par an) voire, comme en 1993, de récession (-0,9 %). Cette reprise économique s'est accompagnée de nombreuses créations d'emplois et d'un important recul du chômage ¹.

Durant ces années cependant, les mesures chiffrées de la pauvreté couramment utilisées n'ont connu que des évolutions de faible ampleur et, en tout état de cause, très en retrait par rapport à l'ampleur de la reprise constatée.

Les évolutions constatées

D'abord, la proportion de ménages située au-dessous des différents seuils de pauvreté monétaire est stable de 1997 à 2000. La pauvreté monétaire est généralement tirée d'exploitations relativement lourdes de données fiscales dont les résultats sont connus tardivement : on ne dispose aujourd'hui du taux de pauvreté monétaire ainsi calculé que pour l'année 1997 ². L'exploitation d'enquêtes plus légères a donc été entreprise dans l'attente de résultats définitifs. Elles montrent sur les années 1997 à 2000 une stabi-

¹ Cf. S. Dumartin, C. Gilles, S. Le Minez, C. Loisy : *Conjoncture et évolution de la pauvreté*, Les Travaux 2001-2002.

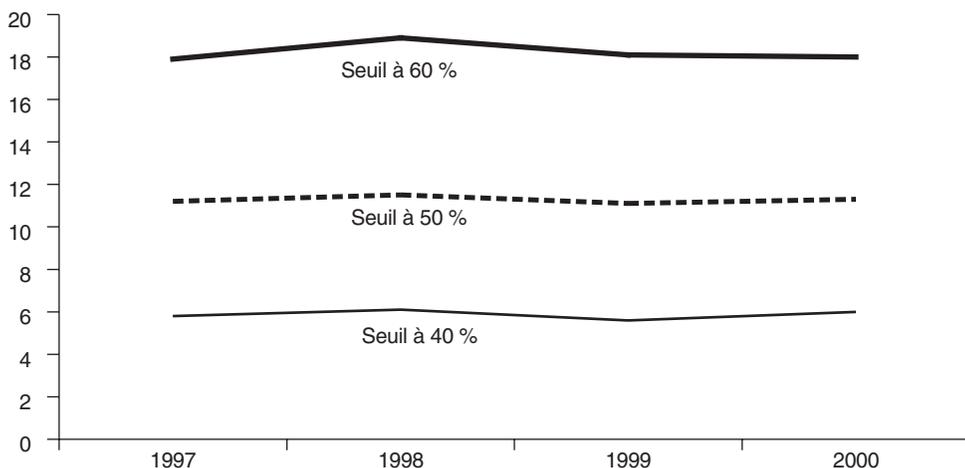
² On trouvera les données 1997 dans la contribution de N. Legendre : *La pauvreté monétaire : dernière actualisation*, Les Travaux 2001-2002.

lité de la proportion de ménages pauvres, quel que soit le seuil conventionnellement retenu (40, 50 ou 60 % de la médiane des revenus).

Ce résultat doit, pour être correctement interprété, tenir compte du fait que l'indi-

Graphique 1

Évolution du taux de pauvreté monétaire relatif



Source : Insee Enquêtes Pcv, mai 1997 à 2001 Pauvreté monétaire d'après les enquêtes Pcv.

icateur de pauvreté monétaire est un indicateur relatif. Il ne diminue que si les revenus des personnes qui sont en dessous du seuil s'accroissent plus vite que l'ensemble des revenus. Il augmente si l'évolution des revenus au-dessus du seuil est plus rapide que celle des revenus situés en dessous. Si l'évolution des revenus est comparable au-dessus et en dessous du seuil, il ne bouge pas. C'est ce qui s'est passé durant les années 1997-2000. Le revenu de l'ensemble des ménages s'est accru entre 1997 et 2000 de 3 % environ en termes réels, le revenu des ménages situés sous le seuil de 40, 50 ou 60 % du revenu médian progressant dans cette proportion.

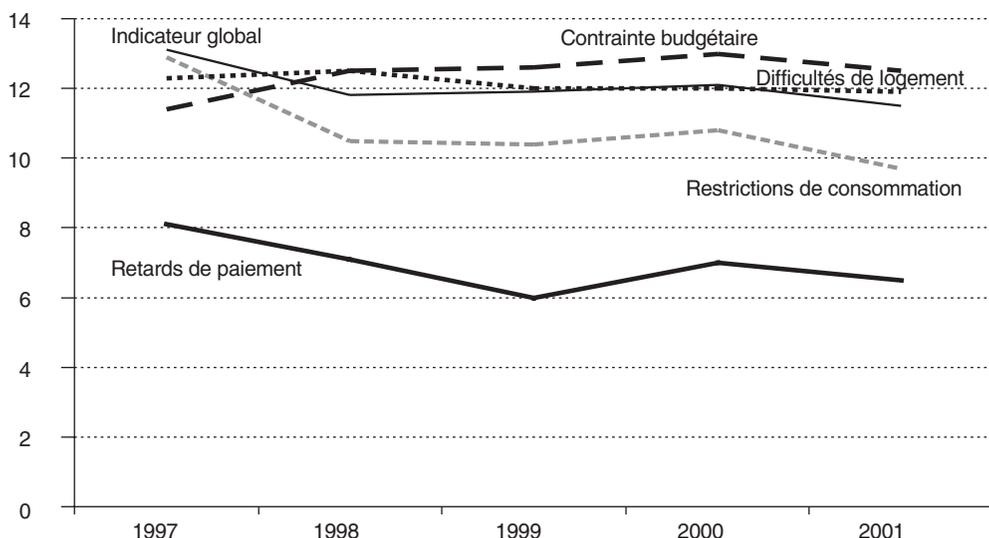
Si l'on calcule le taux de pauvreté monétaire en utilisant le seuil de 1997, seulement réévalué pour les années suivantes avec l'indice des prix (soit un seuil de pauvreté à pouvoir d'achat constant), on constate que le seuil de pauvreté a évolué sur la période à un rythme plus élevé que l'inflation et on aboutit alors à des taux de pauvreté plus faibles pour les années 1998 à 2000. Cependant, même en ce cas, la décroissance des taux n'est toujours pas significative de 1997 à 2000, sauf pour le seuil à 60 %¹.

¹ Sur ces sujets, comme sur les développements qui suivent sur la pauvreté, le lecteur désireux d'en savoir plus se référera à *Conjoncture et évolutions de la pauvreté*, op. cit.

Ensuite, l'analyse des taux de pauvreté en termes de conditions de vie aboutit de même à des conclusions en demi-teinte : la proportion de ménages concernés par au moins un tiers des difficultés en termes de conditions de vie a légèrement diminué de 1997 à 2001, la baisse la plus importante et significative se produisant entre mars 1997 et mai 1998. L'évolution la plus conséquente concerne les restrictions de consommation : les difficultés concernant les dépenses courantes, considérées comme indispensables pour tout ménage vivant en France aujourd'hui, touchent une proportion plus faible des ménages en 2000 qu'en 1997. Les retards de paiement connaissent également une diminution significative ; cette diminution concerne principalement l'impossibilité de payer à temps le loyer et les charges. En revanche les difficultés budgétaires (difficulté à couvrir ses dépenses, endettement) et les difficultés de logement ne se modifient que très peu.

Graphique 2

Les indicateurs de pauvreté de condition de vie depuis 1997



Source : Insee, Enquête permanente Condition de vie 1997-2001.

Enfin, un autre indicateur connaît une diminution plus sensible durant l'année 2000 : celui des bénéficiaires de minima sociaux. Il est vrai que cette mesure en quelque sorte « administrative » de la pauvreté, est disponible plus rapidement et à échéance infra annuelle pour les bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion. Mais par sa nature même, elle reflète les effets d'une réglementation et d'une pratique (seuil de ressources, cumul possible avec d'autres activités, populations non couvertes ou ne recourant pas à la prestation), qui l'affectent de biais non négligeables.

L'évolution est cependant assez nette. Après avoir connu une progression ralentie en 1998 et 1999, le nombre d'allocataires de minima sociaux diminue en 2000 de 3 %. Cette évolution est très différenciée selon le type de minimum concerné. Les bénéficiaires du fonds de solidarité vieillesse continuent à diminuer, selon une tendance amorcée de longue date. L'allocation d'insertion progresse fortement, sous l'effet de la hausse des demandeurs d'asile, et d'un assouplissement des conditions de ressources. L'allocation adulte handicapé continue à croître à un rythme relativement rapide. Bien qu'en décélération, la croissance du nombre de bénéficiaires de l'allocation parent isolé se poursuit. En fait, la diminution du nombre de bénéficiaires de minima sociaux est surtout attribuable à la baisse du nombre de bénéficiaires de l'Allocation de solidarité spécifique et au Rmi, deux minima plus particulièrement concernés par la baisse du chômage de longue durée et par celle du chômage non indemnisé pour lequel le Rmi jouait un rôle de filet.

Tableau 2

Évolution du nombre de bénéficiaires du Rmi en métropole depuis 1996

					(en %)
1996	1997	1998	1999	2000	1 ^{er} semestre 2001
+7,5	+5,8	+3,8	+2,5	-5,3	-1,7

Source : CNAF.

Les raisons d'un décalage

Le Conseil de l'Observatoire avait déjà insisté dans son premier rapport sur l'imperfection des indicateurs, et notamment sur le caractère relatif de la définition du seuil de pauvreté monétaire, qui n'évolue que lorsqu'il y a déformation de l'ensemble de la distribution des revenus. La proportion de ménages pauvres selon cette définition ne diminue ou n'augmente en effet que si la distribution connaît des évolutions différenciées au-dessous ou au-dessus du seuil de pauvreté. On voit bien là le rapport entre la mesure relative de la pauvreté et les inégalités. On ne s'attardera donc pas sur ce point, pour insister dans ce rapport sur trois éléments de fond concernant les relations entre pauvreté, activité économique et emploi.

D'abord, le chômage n'est pas la seule cause de pauvreté. Durant les trois années 1997-2000, on s'est beaucoup interrogé sur l'absence d'impact apparent sur la pauvreté d'une décreue importante du chômage. C'est que, si le chômage est une cause importante de pauvreté, il n'en est pas la seule. Poursuivant les premières estimations effectuées par le Conseil d'analyse économique ¹, des explorations menées autour des liens chômage et pauvreté ² concluent à un effet quantitatif de la réduction du chômage sur la pauvreté inférieur à 50 %. Les raisons en sont simples. D'abord, tous les chômeurs ne sont pas pauvres : si la probabilité d'être pauvre pour un ménage concerné par le

¹ T. Atkinson, M. Glaude, L. Olier : « Inégalités économiques », chapitre 4, *La pauvreté*, pages 83 et suivantes.

² Cf. N. Roth : *Explorations autour des liens entre chômage et pauvreté*, Les Travaux 2001-2002.

chômage est 3,5 fois plus importante que pour un ménage non concerné par le chômage, les quatre cinquièmes des ménages comportant un chômeur sont néanmoins au-dessus du seuil de pauvreté (pour un seuil à 50 % de la médiane des revenus). Par ailleurs, et surtout, le chômage constitue l'un des déterminants de l'entrée en pauvreté pour moins de la moitié de l'ensemble des personnes pauvres. De nombreux ménages situés au-dessous du seuil de pauvreté monétaire sont des retraités, de petits indépendants (agriculteurs surtout), des travailleurs à temps complet à la tête d'une famille nombreuse, ou des « travailleurs pauvres ». La baisse du chômage ne constitue donc pas toujours un moyen de sortir de la pauvreté, soit parce qu'il s'agit d'un ménage inactif, soit parce que les actifs du ménage occupent déjà un emploi.

Ensuite, les sorties du chômage au cours d'une année ne sont souvent que temporaires. La mise en place à l'Anpe et à l'Unédic de nouveaux instruments de saisie des demandes d'emploi ¹ permet depuis peu de mesurer ce que l'on appelle la « récurrence » du chômage : c'est-à-dire les réinscriptions qui interviennent pour un même demandeur d'emploi. Les premiers résultats des travaux montrent que le rythme des allers et retours entre emploi et chômage est intense. Les réinscriptions dans un délai de 3 mois concernent ainsi 18 à 20 % des demandeurs ; celles intervenant dans un délai de 6 mois, 34 à 36 %. De la même façon, l'élargissement des possibilités de cumul de l'allocation chômage ou du statut de demandeur d'emploi avec des activités réduites conduit à ce qu'aujourd'hui 34 % des demandeurs d'emploi pratiquent ce cumul, contre 7 % en 1991 ². Ces formules, qui ont été conçues et développées pour améliorer les revenus des personnes privées d'emploi sans leur faire perdre leur indemnisation, et pour leur permettre de maintenir une proximité au marché du travail, entretiennent également l'irrégularité et l'instabilité des ressources. Les effets de l'activité réduite sur la reprise d'un emploi sont au surplus très variables selon la nature des emplois occupés auparavant et l'ensemble du passé professionnel.

Se développe ainsi une population qui constitue une sorte de « halo » autour du chômage. Les sorties du chômage ne sont pour une fraction de la population concernée que temporaires.

Enfin, l'emploi ne protège pas toujours de la pauvreté. De fait, un autre élément relatif au marché du travail, influencé par les mouvements de la conjoncture, mais consécutif à des changements structurels, intervient dans la relation entre l'amélioration de la situation de l'emploi et la pauvreté. Si l'emploi reste la meilleure protection contre la pauvreté, il ne garantit pas pour autant la sortie de la pauvreté, du fait du développement des bas salaires, lié durant ces dernières années à la montée de nouvelles formes d'emploi discontinu (contrats à durée déterminée, intérim ou emplois à temps partiel court subi).

Tous les salariés à bas salaires ne sont pas nécessairement pauvres ³. Une majorité d'entre eux ont un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté. Inversement cer-

¹ Il s'agit de ce que l'on appelle le « fichier historique » qui permet de réunir les différentes demandes déposées par un même demandeur et aussi, par ailleurs d'analyser les mesures dont on a pu le faire bénéficier : formations, stages, emplois aidés...

² Cf. C. Tuchsirzer : *Activités réduites et trajectoires d'insertion des demandeurs d'emploi*, Les Travaux 2001-2002 .

tains salariés ne percevant pas un bas salaire vivent dans un ménage pauvre. C'est que la pauvreté s'apprécie au niveau du ménage et non de l'individu. S'il vit dans un ménage qui bénéficie d'autres ressources telles qu'un deuxième salaire, certaines prestations sociales, voire des revenus annexes, un salarié faiblement rémunéré échappe à la pauvreté. En revanche, un salarié qui n'est pas à bas salaire peut être pauvre si les autres ressources du ménage sont trop faibles. Le risque de pauvreté est néanmoins plus élevé pour les personnes percevant de bas salaires que pour les autres.

Or, outre leur développement sur le long terme, les formes d'emploi discontinues ou à faible durée de travail, se développent particulièrement au début d'une période de reprise. Cela a été le cas de 1997 à 1999 : le développement de l'emploi salarié s'est largement appuyé sur l'essor des emplois à durée limitée ou à temps partiel. C'est la consolidation de la reprise, à partir de 1999, qui, renforcée par les effets sur l'emploi de la réduction du temps de travail, met un terme à cette expansion des formes particulières d'emploi. La part des emplois à temps partiel diminue dès 1999 ; surtout, l'année 2000 voit un repli des emplois sous Cdd, et au contraire une forte poussée des contrats à durée indéterminée du secteur privé ¹.

Le développement de certaines situations de grande exclusion

La situation des ménages qui vivent avec un revenu inférieur à 50 ou 60 % du revenu médian est tendue et difficile. Mais les situations sont diverses, en fonction des réseaux familiaux et de solidarité, du lieu où l'on habite. D'ailleurs, au-dessus du seuil de pauvreté, un certain nombre de personnes vivent aussi très difficilement. Endettement et surendettement accumulés, situation personnelle et de santé difficile, accidents divers de l'existence peu ou mal couverts par les systèmes de protection publics, mutualistes, assurantiels sont autant de facteurs qui entrent en jeu. Au-dessous de ce seuil, il y a des personnes ou des ménages particulièrement pauvres et démunis, qui sont concernés par la grande exclusion que l'on confond trop souvent avec la pauvreté des ressources.

L'indignité des conditions d'existence est très difficile à cerner

La très grande pauvreté échappe aux enquêtes conçues pour l'ensemble de la population qui ne concernent d'ailleurs que les populations vivant en « ménages ordinaires » et non ceux qui vivent en collectivité : prisons, centres d'hébergement et de réadaptation sociale (Chrs), hôpitaux de long séjour... Les personnes à la rue, les étrangers demandeurs d'asile ne peuvent être connus et encore partiellement que par des enquêtes anthropologiques ² ou sociologiques, ou des enquêtes statistiques *ad hoc* longues et délicates ³. Les données chiffrées sur les proportions de ménages ou d'individus pauvres ne

³ Cf. P. Concialdi : *Bas salaires et pauvreté : quelques éclairages croisés*, Les Travaux 2001-2002. Voir également J-M. Houriez : *Avoir un emploi et être pauvre*, Insee, France Portrait social, 2001-2002.

¹ Cf. G. Canceill : *Le marché du travail, d'un retournement conjoncturel l'autre*, Les Travaux 2001-2002.

² Cette année a vu en ce sens la parution d'un ouvrage important sur *Les naufragés*, de P. Declerk, Plon, 2001.

³ C'est le cas de l'enquête « sans domicile » de l'Insee qui donnera lieu dans la deuxième partie de ce rapport à des développements particuliers et qui fait l'objet d'une contribution in « *Les Travaux 2001-2002* ».

sont donc pas utilisables pour cerner les phénomènes de très grande pauvreté même si elles permettent de calculer l'intensité de la pauvreté, c'est-à-dire l'écart entre le revenu moyen par unité de consommation des personnes considérées comme pauvres et le seuil de pauvreté.

Les données associatives attestent d'une aggravation de certaines situations de grande exclusion

Le Conseil avait déjà noté dans son rapport 2000 qu'avec l'amélioration de la conjoncture et la sélectivité des sorties du Rmi (en fonction de l'âge, de la qualification, de la proximité du marché de l'emploi), on constatait un « recentrage » du Rmi sur les personnes les plus éloignées de l'emploi. Les jeunes de moins de trente ans et les allocataires inscrits depuis moins d'un an ont été en effet les principaux bénéficiaires de la baisse du nombre d'allocataires du Rmi. Le nombre de jeunes allocataires et d'allocataires récents a diminué très fortement, cependant que restaient dans le dispositif des personnes trouvant plus difficilement les chemins de l'emploi.

Ces données sont confortées par les informations collectées par les associations. Le Secours catholique ¹ relève dans sa fréquentation moins de personnes dans la pauvreté, plus de personnes sans ressources. La baisse du nombre de situations rencontrées est significative et progressive (-7 % en deux ans) ; mais le nombre de personnes ne disposant d'aucune ressource s'accroît, lui, de 3 % sur l'année 2000. Cet accroissement est dû en partie à l'augmentation du nombre de personnes étrangères dans l'attente d'un statut et dénuées de tout moyen d'existence ².

Même constat à Médecins du Monde. Les centres ont enregistré en 2000 70 000 consultations émanant de 35 000 patients, soit une baisse de 20 % de leur fréquentation par rapport à 1999. Cette diminution, imputable en premier lieu à la couverture maladie universelle, recouvre en réalité un double mouvement : une baisse sensible du public français, une progression du public étranger qui représente 78 % du public reçu. La majorité des patients ne disposent pas d'une résidence stable. 5 % seulement des patients de plus de 16 ans déclarent avoir un emploi, 20 % reconnaissent effectuer un travail non déclaré. 90 % des patients étrangers n'ont pas l'autorisation de travailler en France. L'observatoire du Samu social de Paris a, quant à lui, noté une augmentation de 7 % en 2000 du nombre de personnes ayant appelé le 115, numéro d'appel d'urgence : près de 30 000 personnes en 2000 contre 27 000 en 1999. L'augmentation du nombre de femmes et d'enfants, déjà constatée l'an dernier, se confirme. Elle est liée pour partie à l'importance croissante du nombre de familles demandeuses d'asile. Toujours en l'an 2000, le 115 a enregistré plus de 23 000 demandes qui n'ont pu donner lieu à un hébergement par manque de place, soit une augmentation de 78 % en un an.

Ces chiffres en disent long sur l'extrême tension qui règne sur les dispositifs d'accueil des personnes sans abri et sans ressources.

¹ Secours catholique, *La France sans ressources*, statistiques d'accueil 2000.

² Voir deuxième partie de ce rapport.

Le ralentissement de 2001

De 1997 à 2000, l'économie française a connu une croissance de 3,1 % par an en moyenne. Mais, conséquence du ralentissement mondial, le rythme de croissance s'infléchit nettement au cours du premier semestre 2001, il stagne sur les trois derniers mois de 2001. Les dernières estimations disponibles pour la croissance sur l'année 2001 seraient de 2,1 %. Pour 2002, la croissance serait seulement de 0,1 % au 1^{er} trimestre ; une certaine reprise devrait intervenir vers le milieu de l'année, ce qui situerait le taux annuel de croissance entre ¹ 1,5 et 2,25 %. Ces prévisions sont bien entendu entachées de très nombreuses incertitudes, liées notamment à la situation internationale : répercussions des événements du 11 septembre, impact de la récession allemande, incertitude sur la reprise américaine au deuxième semestre.

L'impact de ce ralentissement a déjà été sensible assez rapidement sur le chômage et sur le marché du travail.

De mars à septembre 2001, on constate un arrêt du recul du chômage, et même, au deuxième semestre, une remontée de celui-ci. La réactivité des demandes d'emploi en fin de mois (Defm) au ralentissement de la croissance a pu être temporairement accentuée par des facteurs liés à la mise en œuvre du Pare-Pap ² (changement de dispositif, arrêt des conventions de conversion, inscriptions plus nombreuses d'allocataires du Rmi). Et certains aspects positifs de la reprise antérieure perdurent : ainsi en est-il de la réduction des durées de chômage, quelle que soit la définition retenue ³. Mais, déjà, le ralentissement conjoncturel affecte à nouveau la qualité des emplois offerts, et les offres d'emploi durables déposées à l'Anpe marquent le pas, après avoir connu une forte croissance en proportion de l'ensemble des offres déposées.

La détérioration du marché du travail aura donc des conséquences sur la pauvreté, qui se sont déjà manifestées par un arrêt de la diminution du nombre de bénéficiaires du Rmi.

On sait que les recommandations précises aux pouvoirs publics ne relèvent pas de la responsabilité de l'Observatoire, mais de celle du Cnle, qui s'est déjà exprimé sur certains de ces sujets, s'agissant notamment de la politique à l'égard des demandeurs d'asile, ou du maintien de certains dispositifs d'emplois aidés.

Il ne faut pas ignorer non plus combien les politiques menées dépendent de l'opinion publique, et des représentations de la pauvreté et de l'exclusion qui se développent dans les media et chez les responsables administratifs et politiques. L'Observatoire peut à cet égard apporter des éléments utiles à la réflexion grâce à des études qu'il a entreprises dès sa création et qu'il a cette année étendues et approfondies.

¹ Il s'agit des prévisions disponibles en janvier 2002, formulées respectivement par la Commission européenne et par le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie.

² Plan d'accompagnement à la recherche d'emploi – programme d'action personnalisé.

³ Cf. G. Canceill : *Le marché du travail, d'un retournement conjoncturel l'autre*, Les Travaux 2001-2002 .

Première partie

Chapitre 2

Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion
et leur évolution

Dès son premier rapport, l'Observatoire a développé une analyse des représentations de la pauvreté et de l'exclusion. Celles-ci jouent en effet un rôle très important dans les politiques mises en œuvre. Leur étude permet de rendre compte des processus à l'œuvre dans la rencontre entre des mouvements réels de la société et leur mise en forme par des acteurs sociaux confrontés aux nécessités de l'action. Elle permet en définitive de disposer d'outils permettant de « décrypter » les discours, d'analyser comment la réalité est perçue, diagnostiquée, mise en forme par les individus afin d'« informer » leur action.

En 2001, cette étude s'est enrichie d'une dimension nouvelle puisque à la presse, et à l'opinion publique, un nouveau champ d'investigation a été ajouté, celui des acteurs de la sphère politique et administrative ¹.

Ces études ont été menées une première fois dans un contexte économique et politique marqué par la reprise et le thème du plein emploi. Après avoir brièvement présenté les études disponibles cette année, l'on examinera dans quelle mesure l'évolution de la conjoncture entre 2000 et 2001 permet de distinguer, dans la construction des représentations de la pauvreté et de l'exclusion, des facteurs permanents et d'autres, plus directement liés à la situation économique.

L'analyse comparée des représentations de la pauvreté et de l'exclusion

De multiples facteurs se combinent dans la construction des représentations de la pauvreté et de l'exclusion : les circonstances, la conjoncture politique ou économique, les pesanteurs sociologiques, les prises de positions des individus dotés de convictions et confrontés à l'action... Une analyse des représentations peut précisément permettre d'en clarifier les déterminants et, en particulier, de distinguer parmi eux les facteurs permanents, structurels et les éléments plus circonstanciels. L'analyse des représentations permet donc de mieux comprendre la structuration du débat public. On ne peut que deviner ces représentations, rarement explicites, dans les imperfections des discours, le refus d'utiliser certains termes.

Le baromètre Drees a été lancé en 2000, la deuxième vague 2001 présente donc d'autant plus d'intérêt qu'une première approche dynamique commence à être possible. Certaines questions, introduites à la demande de l'Observatoire, portent précisément sur la pauvreté et l'exclusion : la perception de ces phénomènes, des mesures mises en œuvre. En 2001 comme en 2000, on constate une polarisation forte des opinions selon la plus ou moins grande connaissance personnelle de ces questions. Cette donnée structurelle semble se marquer encore plus nettement avec l'évolution conjoncturelle.

¹ Cf. M. Autès : *Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans la sphère politique et administrative*, M. Autès : *Les représentations de la pauvreté dans la presse écrite*, L. Caillot et C. Mette : *Les représentations de l'opinion* in Les Travaux 2001-2002.

La poursuite des travaux sur la presse a permis de confirmer certains résultats de la première étude et de cibler l'analyse sur les mécanismes de formation des représentations autour de trois axes de recherche : comment la presse rend compte de la pauvreté et de l'exclusion, comment elle construit les figures des acteurs, enfin comment elle produit et diffuse les matériaux qui contribuent à la formation des représentations. De nombreuses constantes par rapport à l'étude menée en 2000 ont pu être dégagées : le caractère erratique du traitement de la pauvreté, la personnalisation du traitement des faits par les portraits, les récits de trajectoires, la sensibilité à la conjoncture et la saisonnalité du sujet. En définitive, la pauvreté est un sujet incontournable mais qui suscite un intérêt intermittent. La forme dominante du récit proposé, la personnalisation, alternant entre la compassion et la dénonciation du scandale de la pauvreté, construit une figure du pauvre, de l'exclu comme un être amoindri. Cependant, derrière le consensus apparent de la commisération, des controverses discrètes – l'utilisation de certains termes plutôt que d'autres – mais fondamentales sont perceptibles. Elles véhiculent des appréciations normatives implicites.

L'analyse des représentations de la pauvreté et de l'exclusion s'est enrichie en 2001 d'une nouvelle dimension : une étude a été menée auprès d'acteurs du champ politique (parlementaires, élus), du champ administratif (hauts fonctionnaires, membres de cabinets ministériels), complétée par quelques entretiens avec des représentants de grandes associations. L'objectif général était de mieux cerner l'interface entre la réalité sociale et l'action politique, de mieux comprendre les positions, les perceptions à la source de l'action publique, par une recherche auprès d'acteurs ayant joué un rôle important dans la construction des dispositifs publics (du Rmi à la Couverture maladie universelle).

La conduite de telles études dans différents champs permet de dégager des axes transversaux. Ainsi, la confrontation des représentations dans la presse et parmi les acteurs politiques et administratifs révèle qu'au-delà de contenus purement cognitifs, fournissant des grilles de lecture de la réalité sociale, les représentations véhiculent des constructions normatives sous-jacentes, structurées en oppositions binaires également implicites dans les réponses des personnes interrogées dans le baromètre Drees.

L'évolution de la conjoncture permet-elle de distinguer des facteurs structurels et d'autres, plus volatiles, dans la formation des représentations ? À partir de la comparaison dans le temps des résultats des études sur les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans les media et dans l'opinion ¹, on observe de légers changements : dans la presse en 2000 les questions de pauvreté et d'exclusion sont liées à la reprise économique tandis que dans l'opinion la sévérité à l'égard des populations en difficulté se développe.

Dans la presse, en 2000 les questions de pauvreté et d'exclusion sont liées à la reprise économique. La comparaison des articles de presse en 1998 et 2000 montre des transformations des manières de parler de la pauvreté avec l'évolution positive de la

¹ Dans l'étude sur les média réalisée en 2000, on dispose d'une analyse portant sur des périodes des années 1995, 1997, 1999 ainsi que d'une analyse d'un quotidien national sur la période 1995-1999. Dans l'étude sur la presse réalisée en 2001, ont été comparées les productions de plusieurs quotidiens aux derniers trimestres 1998 et 2000. Pour l'analyse de l'opinion, on dispose en 2001 de la deuxième vague du baromètre Drees.

conjoncture. Ainsi en 2000 apparaissent de nouvelles désignations : « les oubliés de la croissance », « les salariés pauvres »... Les discours semblent appeler à la vigilance collective pour « ne laisser personne au bord du chemin ».

Entre les deux périodes étudiées – les derniers trimestres de 1998 et de 2000 –, on observe en effet des différences assez nettes liées à l'évolution de la conjoncture politique et économique. L'espace consacré à ces sujets est bien plus important en 1998 qu'en 2000¹. En 1998, les articles sont non seulement plus nombreux mais également plus longs, alternant entre la communication de crise et les débats d'idées, essentiellement dans la presse nationale. En 1998, l'adoption de la loi de lutte contre les exclusions, dix ans après celle du Rmi, les actions associatives, le mouvement des sans papiers mais aussi la vague de froid, ont contribué à faire de la pauvreté et de l'exclusion des sujets d'actualité importants. En 2000, les articles sont courts, éparpillés dans les rubriques des journaux, ce sont surtout des comptes-rendus d'événements quasi-officiels (remise de rapports, mobilisations annuelles de grandes associations de solidarité) sur un mode proche de la communication institutionnelle.

La deuxième vague du baromètre Drees permet d'établir des comparaisons dans la structure des réponses, d'autant plus intéressantes qu'entre 2000 et 2001 la conjoncture économique a évolué.

Sur les causes de la pauvreté, l'enquête menée en juin 2001 par la Drees confirme les principaux résultats de 2000, avec cependant une mise en cause plus fréquente de la responsabilité individuelle plutôt que de l'environnement économique et social. La répartition des réponses en fonction d'un critère de « proximité des situations de pauvreté et d'exclusion »², montre une assez forte polarisation des opinions aussi bien sur les causes de la pauvreté que sur ses dimensions. Les personnes non concernées durcissent leur attitude et invoquent plus souvent en 2001 qu'en 2000 la « volonté de ne pas travailler » parmi les facteurs de pauvreté, tandis que les personnes « proches » invoquent plus souvent, d'une année sur l'autre, le manque de travail.

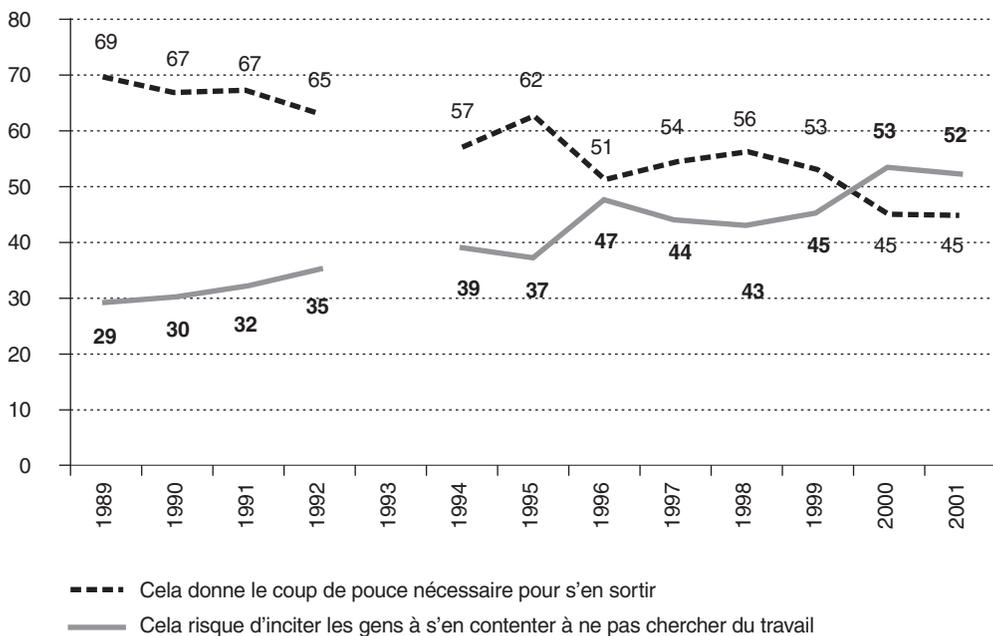
Cette polarisation des opinions sociales s'observe également quand on interroge les personnes sur les « dimensions de la pauvreté ». Dans le baromètre, on demande en effet aux enquêtés de classer neuf dimensions de la pauvreté selon un rang de priorité. Entre 2000 et 2001, on observe une stabilité remarquable de la hiérarchie avec une très grande fréquence de citations correspondant à des privations (de logement, de nourriture, de revenus...). En particulier, la proposition « ne pas manger à sa faim » arrive le plus souvent en première position. En revanche, parmi les personnes « proches » de la pauvreté et de l'exclusion, les privations sont beaucoup moins fréquemment citées.

Des permanences dans les représentations apparaissent d'autant plus nettement que la conjoncture a évolué. Dans quelle mesure la plus grande sévérité enregistrée dans la deuxième vague de cette enquête obéit-elle à une logique conjoncturelle ? Cette

¹ Dans l'échantillon de l'étude : en 1998, 895 articles contre 530 en 2000 soit une diminution de 40 %.

² Pour plus de détails voir la contribution de L. Caillot et C. Mette, Les Travaux 2001-2002.

« Au sujet du Revenu minimum d'insertion, pensez-vous plutôt que... »



Remarque : la question n'a pas été posée dans la vague 1993 de l'enquête.

Source : Crédoc, Enquête Conditions de vie et aspirations des Français. 2001, pour la Cnaf.

question est d'autant plus intéressante que l'on observe sur le moyen et long terme un durcissement de l'opinion sur le Rmi selon l'enquête du Crédoc « conditions de vie et aspirations des français » menée depuis 1989. Depuis 2000, une courte majorité de personnes interrogées (53 % en 2000, 52 % en 2001) considèrent en effet que « le Rmi risque d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas chercher de travail », alors que celles qui pensent que « le Rmi donne le coup de pouce nécessaire pour s'en sortir » sont moins nombreuses (45 % en 2000 et en 2001). Avant 2000, la « compassion » l'emportait sur la « suspicion » mais dans un mouvement de baisse régulière ¹.

De même l'enquête barométrique Drees révèle certaines permanences remarquables entre 2000 et 2001. Ainsi, parmi les causes de la pauvreté, l'ordre des facteurs proposés et retenus par les personnes interrogées ne change pas ; le surendettement et les licenciements sont invoqués par la quasi-totalité des personnes. Une majorité invoque le manque de qualification, de soutien familial et de chance. Les citations semblent peu sensibles à la catégorie socioprofessionnelle des personnes et à leur proximité à la pau-

¹ Voir le Rapport 2000 pour des commentaires plus développés de cette enquête.

vreté et à l'exclusion. En revanche, la situation géographique, l'âge, les niveaux de formation et de revenus jouent davantage. Ainsi, les références aux licenciements sont moins fréquentes chez les diplômés, tandis que les personnes non qualifiées invoquent plus souvent l'absence de chance. Le niveau de diplôme semble également déterminer des réponses différentes à la question *qui sont les plus exposés au risque de pauvreté ?* Les personnes diplômées, appartenant à des catégories socioprofessionnelles supérieures considèrent en effet plus souvent que le risque de pauvreté est circonscrit à certaines populations. Elles estiment aussi plus souvent que les femmes sont plus exposées que les hommes.

En définitive, des données permanentes, structurelles telles que le niveau de formation, l'âge se combinent vraisemblablement avec des facteurs davantage liés à la conjoncture politique et économique dans la construction des opinions sur la pauvreté et l'exclusion. Les acteurs, qu'ils soient journalistes, décideurs ou simples citoyens, peuvent ainsi, selon leur positionnement, leurs convictions, puiser des éléments dans le stock de représentations sociales de la pauvreté et de l'exclusion, qui varient en partie selon la conjoncture mais qui obéissent dans le même temps à des constantes. Ces choix sont d'ailleurs facilités par la structuration des représentations sociales en oppositions binaires, à forte dimension normative.

Les représentations : une construction fondée sur des systèmes d'opposition

Au-delà de l'apparente unanimité des discours sur la pauvreté et l'exclusion, les représentations sociales de ces phénomènes sont structurées en oppositions binaires porteuses d'appréciations normatives fortes.

Des oppositions dont les formes varient selon les champs étudiés...

Toute une série d'oppositions ¹, apparaissent en effet plus ou moins explicitement dans les discours et dans les articles. Selon que l'on développe une approche individuelle ou collective, économique ou politique, des causes de la pauvreté, les solutions avancées diffèrent. De même observe-t-on une opposition assez nette sur les droits, selon qu'on les considère comme absolus ou conditionnels. Ces oppositions ne sont pas des réalités qui s'affrontent mais plutôt deux regards que l'on peut porter sur les mêmes réalités, en fonction de son positionnement, de ses convictions, des circonstances. Les représentations sociales permettent précisément de maintenir ensemble des explications concurrentes. Parmi ces oppositions, certaines sont particulièrement fréquentes et jouent donc un rôle essentiel dans la structuration des représentations.

Les notions de pauvreté et d'exclusion peuvent être présentées comme les deux termes d'une opposition. La pauvreté est largement entendue comme une déprivation, une insuffisance de revenus. Elle correspond, plus que l'exclusion, à une lecture tradition-

¹ Pour plus de détails, se reporter aux *Travaux 2001-2002*.

nelle de la réalité sociale en termes d'inégalités. Avec une nuance cependant, l'idée que la pauvreté n'est pas seulement le dernier étage sur l'échelle des inégalités mais celui qui précisément marque la rupture dans un continuum d'inégalités. L'exclusion est la radicalisation de cette perception implicite de la pauvreté, elle se comprend comme une rupture, un retrait, un isolement. On pourrait simplifier en disant que la pauvreté s'entend sur un référentiel économique tandis que l'exclusion relève davantage d'un référentiel politique. Il y aurait d'un côté, la pauvreté en tant qu'insuffisance de revenus, dans une vision économique, de l'autre, l'exclusion en tant qu'insuffisance de droits, mettant en cause l'appartenance des individus à la société. Cette opposition, la plupart du temps, n'en est pas vraiment une, les deux visions ne s'excluant pas. En revanche, selon que l'on privilégiera l'un ou l'autre de ces termes, on préconisera des actions différentes.

On oppose souvent l'assistance et l'insertion, en général pour dévaloriser les secours et dénoncer les risques de « désincitation ». Sous couvert de produire des énoncés cognitifs, présentant la réalité des relations entre la collectivité et les personnes en difficulté, cette opposition permet de produire discrètement des énoncés normatifs : quand le discours savant dit « désincitation », le discours trivial dit paresse. Il est d'ailleurs significatif que ces implicites stigmatisants (termes de fainéants, assistés, paresse) ne soient utilisés dans les discours que par les pauvres eux-mêmes et précisément pour s'en démarquer.

On peut également distinguer une opposition sur les causes de la pauvreté et de l'exclusion, individuelles ou collectives, qui rejoint en partie une opposition sur la perception des publics. Certaines représentations, particulièrement stables, reposent sur des explications « individualisantes » de la pauvreté et de l'exclusion. Parmi ces représentations « individualisantes » des causes, certaines mettent en jeu la responsabilité des individus, leur volonté de s'en sortir ; d'autres insistent sur la malchance face à une succession d'événements non maîtrisés. D'autres représentations mettent à l'inverse au premier plan des éléments de contexte social ; les pauvres et les exclus sont alors présentés comme des victimes d'évolutions sociales et réglementaires sur lesquelles ils n'ont aucune prise. Là encore, les représentations « individualisantes » ou « globalisantes », s'excluent partiellement, se combinent parfois.

De manière assez frappante dans les discours des acteurs politiques et administratifs, se détache une opposition parmi les pauvres et les exclus entre deux catégories de personnes dont l'éloignement ou la proximité du travail serait la ligne de partage. On aurait d'une part les plus éloignés du travail, les plus visibles, les moins nombreux mais les plus marquants dans les perceptions collectives de la pauvreté et de l'exclusion (les grands exclus, les sans domicile, les jeunes errants...). On aurait d'autre part les moins éloignés du monde du travail, demandeurs d'emploi ou salariés, les plus nombreux mais les moins visibles, victimes de représentations à la fois déformées et stigmatisantes. Cette opposition entre pauvres visibles et pauvres ordinaires déterminerait en quelque sorte la frontière entre une pauvreté illégitime, inquiétante, déviante et une pauvreté légitime, honorable, celle du travailleur victime d'une société inégale ou injuste.

Enfin, une dernière opposition sur les fondements des droits sociaux mérite d'être signalée parce qu'elle contribue nettement à la structuration des représentations sociales de la pauvreté et de l'exclusion. Le caractère absolu, fondamental, objectif des droits s'oppose ici aux droits conditionnels, liés au comportement de l'individu et à sa volonté de s'inscrire dans une logique contractuelle. Un même acteur peut défendre l'une ou l'autre de ces options selon la nature du droit considéré : ainsi peut-on considérer la santé comme un droit fondamental et soutenir la Cmu, et la disposition d'un revenu minimum comme un droit relatif, s'inscrivant dans une logique de contreparties.

Les oppositions dans les perceptions des personnes sont assez nettement marquées dans la presse. Les récits de trajectoires, les portraits de personnes pauvres ou de militants d'associations s'y prêtent particulièrement. La sinuosité des parcours des personnes exclues, la malchance, l'inéluctabilité de leur chute contraste avec la rectitude des destins de militants associatifs. Les militants sont en effet souvent présentés comme de vrais héros, acteurs de leur parcours exemplaire marqué par leur volonté et leur détermination, par la noblesse, la discrétion et le désintéressement de leur engagement. À l'extrême de ces présentations, on trouve les récits de parcours, d'abord marqués par la chute dans la pauvreté, se concluant par un engagement militant. En définitive, les seuls qui échappent à cette personnalisation sont les intervenants sociaux, présentés comme une masse anonyme. Ces oppositions dans les présentations des personnes apparaissent également dans les choix de désignation, les mots révèlent ainsi parfois des jugements implicites : ainsi, selon les situations relatées dans des articles, trouvera-t-on le terme de sans domicile fixe et de sans abri. En définitive, aussi bien les récits de trajectoires que les choix de désignation comportent une forte dimension normative, en creux. On ne trouve effectivement jamais d'énoncés directement négatifs sur les pauvres, l'illégitimité de tels contenus normatifs leur interdisant d'apparaître clairement.

Les oppositions relatives aux actions à mener sont particulièrement marquées dans les discours des responsables politiques et administratifs. Ce champ se caractérise d'ailleurs par des énoncés normatifs beaucoup plus assurés que les énoncés cognitifs : en définitive, même si l'on n'est pas tout à fait sûr de connaître la réalité sur laquelle on souhaite agir, on a des positions assez nettes sur ce qu'il faudrait faire pour la modifier. Cette confiance dans « le juste » repose en grande partie sur la centralité de la référence au travail, posé comme préalable de l'identité sociale. Les discours et les représentations sont très fortement déterminées par les oppositions entre d'une part, la reconnaissance d'un droit au revenu sans condition d'incapacité et d'autre part, la logique d'assurance et la dénonciation des risques de désincitation.

Dans l'enquête d'opinion de la Drees, les oppositions très nettes sur les facteurs de pauvreté recoupent des populations différentes selon le critère de proximité aux situations de pauvreté et d'exclusion. La mise en cause plus importante de la responsabilité des personnes, la perception de la pauvreté comme un ensemble de privations de biens fondamentaux (nourriture, logement) sont d'autant plus importantes que l'on est éloigné du marché du travail (personnes âgées), peu formé et peu familier des situations de pauvreté et d'exclusion. Parmi les dimensions de la pauvreté, le manque de travail est plus

fréquemment cité par les personnes en difficulté, au chômage, les allocataires du Rmi. S'il ne s'agit pas de tirer des conclusions sur la construction des représentations sociales de la pauvreté et de l'exclusion dans l'opinion à partir d'une enquête de ce type, il est cependant intéressant de constater que les oppositions structurant les représentations que l'on a pu observer dans d'autres champs apparaissent également dans cette enquête.

Cela n'est pas très surprenant si l'on considère que les oppositions observées et toujours présentées comme inédites sont en fait des formes renouvelées de controverses classiques sur les causes et les remèdes de la pauvreté.

... et qui déterminent des orientations différentes dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion

Certaines représentations sont traditionnelles, très stables. D'autres plus évolutives révèlent des incertitudes fortes sur les contenus mêmes face à une réalité difficilement saisissable. Ces représentations se sédimentent. La généralisation dans les années 1990 de la notion d'exclusion n'a pas fait disparaître celle de pauvreté. Les nouveaux termes utilisés pour désigner les mêmes réalités sont présentés comme une nouvelle manière de penser, d'agir et définis par opposition à ceux que l'on veut détrôner. Ainsi en est-il de la dévalorisation des termes d'assistance et de charité au profit d'une nouvelle doctrine de l'insertion et de l'accompagnement.

Cette sédimentation des représentations au fur et à mesure de leur formation enrichit le stock de références disponibles pour les acteurs. Mais en définitive, le paysage de ces oppositions ne se distingue pas fondamentalement de celui analysé par Bronislaw Geremek¹. La modernité en a modifié les termes, désormais présentés comme une alternative entre une vision solidariste de la dette de la société à l'égard des individus et une vision libérale d'une dette des individus à l'égard de la société.

Selon que l'on privilégie l'un ou l'autre des termes d'une opposition, on défendra des types d'actions différents. Ces représentations des systèmes d'action sont relativement stables : modernisées, élargies, reformulées, présentées comme des innovations, les actions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sont souvent le fruit d'anciens modèles revisités. Les positions sur la pertinence même de mesures publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion apparaissent en creux dans l'opposition entre les publics concernés, selon que leur pauvreté apparaît comme « légitime » ou au contraire comme la conséquence de leur manque de volonté.

De même, les choix des acteurs entre les notions de pauvreté ou d'exclusion pour construire leurs représentations sont parfois significatifs d'options différentes sur les politiques publiques à développer. La lutte contre la pauvreté suppose une action sur le marché du travail et mobilise la catégorie d'insertion. La lutte contre l'exclusion suppose une action plus large sur les mécanismes globaux du fonctionnement de la société. Elle

¹ B. Geremek : *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Gallimard, 1986.

mobilise des catégories d'action en termes de droits, d'accès à ces droits et appelle des régulations collectives pour faire face à ce risque social.

Selon que l'on met plus ou moins en cause la responsabilité individuelle des personnes dans leur situation de pauvreté ou d'exclusion, on se positionnera différemment dans l'opposition classique entre l'assistance et l'insertion, largement déterminée par le rapport au travail.

Enfin, on constate dans les discours acteurs politiques et administratifs des conceptions différentes de la répartition des rôles entre acteurs sociaux, selon que l'on privilégie l'égalité ou la proximité du traitement : l'État central comme garant du principe d'égalité, les échelons locaux comme opérateurs de l'individualisation de l'accompagnement. Cette répartition des rôles semble ainsi rejoindre partiellement les termes de l'opposition entre droits objectifs et droits subjectifs. La mobilisation de l'impératif d'égalité, de la notion de justice sociale, à forte dimension normative sera d'autant plus fréquente que l'on privilégie l'idée de droits fondamentaux, justifiés par l'appartenance de l'individu à une collectivité sociale et politique. En revanche, les logiques de contreparties seront davantage sollicitées dans le cadre d'une conception des droits sociaux comme des droits conditionnels. C'est alors l'égalité entre les droits et les devoirs, à forte dimension normative également, qui soutient ces représentations.

Dans l'opinion, la proximité aux situations de pauvreté ou d'exclusion détermine également les opinions sur les réformes du Rmi. La majorité des personnes interrogées est favorable à l'augmentation du Rmi, ainsi qu'à sa permanence et à son extension aux jeunes de moins de 25 ans, mais ceci est d'autant plus vrai que l'on est proche de la pauvreté et de l'exclusion. La conditionnalité de la prestation, le principe de contreparties suscitent également des réponses différentes selon que l'on est plus ou moins proche des situations de pauvreté ou d'exclusion, les plus éloignés y étant plus souvent favorables. En revanche, sur la nature des contreparties, le niveau de formation semble être une ligne de partage des personnes interrogées : alors même qu'elles sont plus souvent favorables au principe des contreparties, les personnes les plus diplômées rejettent les obligations les plus fortes (obligation d'accepter un emploi, réalisation d'une tâche d'intérêt général).

Les représentations permettent de simplifier une réalité complexe

La faiblesse des connaissances « objectives » dans les représentations de la pauvreté et de l'exclusion et le peu d'empressement de la presse à traiter spontanément le sujet favorisent des représentations à forte portée normative.

Sauf événement exceptionnel, la pauvreté et l'exclusion sont en effet des thèmes a priori peu médiatiques. La question n'appartient d'ailleurs à aucune catégorie d'informations, à aucune rubrique installée. En définitive, il faut une pression, une incitation extérieures pour que la pauvreté accède au statut d'information, encore doit-elle, à ce stade, obéir à un traitement spécifique – la personnalisation – pour être évoquée.

On peut distinguer plusieurs registres dans l'information donnée. À une information habituelle liée à des commémorations d'événements, des publications officielles, s'ajoute une information conquise par certaines associations qui sont parvenues à créer des événements incontournables pour les media (journée du Refus de la misère le 17 octobre, sortie des statistiques du Secours catholique, ouverture annuelle des Restos du cœur). La pauvreté et l'exclusion peuvent également accéder au statut d'information quand un événement perturbateur intervient, qu'il s'agisse d'une mobilisation spectaculaire (mouvement des sans papiers, manifestations de Droit au logement ¹) ou d'accidents, de faits divers.

La formation des représentations sociales de la pauvreté et de l'exclusion dans le champ politique et administratif ne semble pas déterminée par des éléments de connaissance objective, en particulier statistique, de ces phénomènes. Les représentations s'articulent, ou plutôt ne s'articulent pas, avec le discours savant ou scientifique. Cela suscite des interrogations s'agissant d'acteurs publics chargés de la définition et de la mise en œuvre des politiques.

Le traitement par la presse des questions de pauvreté et d'exclusion se caractérise en effet par une forte personnalisation, marquée notamment par l'usage systématique du prénom. Le traitement du sujet révèle souvent une tension entre une posture misérabiliste ou compassionnelle et un interventionnisme normatif qui disqualifie la figure du pauvre. La structure des récits témoigne d'une représentation des personnes comme des victimes qui ne maîtrisent pas leur vie, qui subissent leur destin. Les modes de désignation révèlent une euphémisation des situations, elle aussi discrètement normative avec des termes comme « les plus » démunis, défavorisés, plutôt que « les moins » favorisés, les moins chanceux... Ces désignations ne mettent cependant jamais directement en jeu la question des inégalités : on ne sait jamais de quoi les personnes sont exclues ou démunies.

Dans les discours des acteurs politiques et administratifs, la référence au travail occupe une place centrale et recèle une forte dimension normative. L'intégration dans la société passant nécessairement par le travail, l'inactivité prolongée ne peut se justifier que par l'incapacité des individus. La vision moralisante de cet énoncé n'est jamais explicite, les énoncés négatifs sur les populations n'étant d'ailleurs jamais revendiqués. Cet arrière-fond normatif est toutefois particulièrement présent quand on évoque les questions des contreparties et des sanctions en cas de fraude.

L'analyse menée en parallèle de l'évolution de la pauvreté et de ses représentations permet de discerner, parmi les facteurs de pauvreté et parmi les déterminants des représentations dominantes de la pauvreté et de l'exclusion, des éléments de permanence forts et des éléments plus sensibles aux évolutions conjoncturelles.

Si imparfaite soit-elle encore, cette double démarche met en évidence des défis importants pour les politiques mises en œuvre.

¹ Voir rapport de l'Observatoire 2000.

Les représentations sociales de la pauvreté et de l'exclusion en structurant le débat public jouent un rôle important dans leur genèse, alors même que face aux nombreuses incertitudes de la connaissance elles ont du mal à se construire. C'est là un enjeu important pour l'Observatoire de la pauvreté que d'enrichir le contenu des représentations en diversifiant, en critiquant et surtout en diffusant largement la connaissance.

Une difficulté majeure en ce domaine concerne les situations de très grande pauvreté, d'indignité des conditions d'existence. Très difficilement accessibles à la connaissance par leur nature même (absence de domicile, crainte des enquêteurs, état de santé dégradé...), elles n'ont avec la conjoncture et la croissance que des relations très lâches : elles peuvent de la sorte évoluer de façon indépendante des indicateurs de pauvreté utilisés en France et en Europe. De plus, faute de connaissances précises, l'opinion a parfois tendance à confondre les chiffres de pauvreté relative issus des enquêtes statistiques avec les situations de pauvreté extrême : on dira ainsi qu'il existe en France 4 à 5 millions d'exclus, alors qu'il s'agit de personnes appartenant à des ménages vivant certes très difficilement, mais qui ne sont pas pour autant dans la situations des « naufragés » décrits dans un ouvrage récent. La portée de cet enjeu de connaissance est encore renforcée par la simultanéité que l'on a observée entre d'une part l'amélioration de la situation économique et d'autre part le durcissement des opinions et des discours sur les personnes en difficulté. Ainsi, c'est précisément au moment où l'amélioration de la situation économique libère des marges de manœuvre et des moyens pour engager des actions fortes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion que la suspicion générale croît et donc hypothèque le développement de telles orientations.

Deuxième partie

Approche territoriale des phénomènes de pauvreté

La solidarité nationale garantit l'égalité de traitement et l'accès aux prestations et aux minima sociaux quel que soit le lieu de résidence. Pourtant, les possibilités pour les personnes ou les familles pauvres d'accéder à l'emploi, au logement, aux soins ou encore aux équipements publics, sont fortement contraintes par des facteurs locaux qu'il s'agisse du marché du travail, du marché du logement, des transports ou encore des politiques d'aide sociale mises en œuvre par les départements et les communes.

Les enquêtes nationales fournissaient déjà une première série d'indications sur la localisation de la pauvreté selon les zones de résidence et sur son évolution ¹. On sait ainsi par l'enquête Revenus fiscaux de 1997 que la proportion de ménages dont le revenu disponible mensuel pour une personne seule est inférieur à 540 € (3 500 F) est plus importante dans les agglomérations comprises entre 100 000 et 2 millions d'habitants (7,2 %) que dans l'agglomération parisienne (3,8 %), plus important dans les petites villes de moins de 20 000 habitants (7,3 %) que dans les villes moyennes (6,2 %). Elle est de 9 % dans les communes rurales. Concernant l'évolution de la répartition géographique, les mêmes enquêtes Revenus fiscaux montrent que depuis les années 1970, la fin de l'exode rural et l'amélioration des ressources des personnes âgées ont entraîné la diminution de la pauvreté dans les communes rurales et les petites villes, même si cette diminution est beaucoup plus faible depuis le début des années quatre-vingt. Entre 1970 et 1990, la baisse du taux de pauvreté a également concerné les agglomérations urbaines ; depuis, le taux de pauvreté a de nouveau augmenté dans les agglomérations de plus 100 000 habitants, à l'exception de l'agglomération parisienne.

¹ Voir la contribution de N. Legendre *La pauvreté monétaire : dernière actualisation*, Les Travaux 2001-2002.

Mais ces connaissances sont largement insuffisantes, toutes les villes ou toutes les zones rurales n'étant pas également touchées par la pauvreté. L'Observatoire a donc souhaité éclairer cette diversité géographique des situations et engagé des travaux spécifiques. Localiser, cartographier la pauvreté et apporter ainsi un premier repérage n'est évidemment pas suffisant. Il faut pouvoir analyser les différents facteurs qui conduisent à ce que des zones d'emploi, des départements voire des régions entières s'en sortent plutôt bien alors que d'autres ne parviennent pas à enrayer la pauvreté et semblent s'enfermer dans un cumul croissant de difficultés.

Pour comprendre les mécanismes à l'œuvre, le choix retenu est une approche géographique portant sur les disparités entre les territoires, en l'occurrence les zones d'emploi. Le découpage du territoire en 348 zones a été construit de façon à ce que chacune d'elles recoupe autant que possible les déplacements domicile – travail des actifs qui y résident. À cette échelle, a d'abord été examinée la situation de l'ensemble des ménages ¹.

Les données d'enquêtes relatives à la pauvreté permettent de connaître les situations familiales des ménages. Si l'on sait que la pauvreté touche aussi bien des personnes isolées, des familles nombreuses avec un seul actif, des familles monoparentales, le choix a été fait de centrer, dans un premier temps, le regard sur la situation des familles monoparentales ². Leur nombre n'a cessé d'augmenter depuis 1982. En 1999, elles représentent 17 % des familles avec enfants. La monoparentalité concerne aujourd'hui essentiellement des femmes de tous milieux sociaux, à l'exception du monde agricole où elles sont sous-représentées. Le risque de pauvreté des familles monoparentales dépend fortement de leur situation d'activité ainsi que du nombre d'enfants. Environ 29 % des femmes inactives élevant seules leurs enfants vivent en dessous du seuil de pauvreté. Lorsqu'elles sont actives, le taux de pauvreté est de 11,6 % en moyenne mais il varie de 9,4 % pour celles qui n'ont qu'un enfant à 19,4 % pour celles qui en ont trois. ³

Le choix adopté, d'analyser les disparités territoriales à l'échelle des zones d'emploi autorise des comparaisons entre des agglomérations de taille comparable. En revanche, il ne permet pas d'appréhender les disparités infra urbaines et les mécanismes de différenciation croissante dans la ville, à l'exception relative de l'agglomération parisienne. Cependant, à cette échelle plus fine, de nombreux travaux sont réalisés, notamment par les directions régionales de l'Insee en partenariat avec les caisses d'allocations familiales. Une synthèse de ces travaux figure dans les Travaux 2001 ⁴. Par ailleurs, en collaboration avec l'Insee d'une part et l'Ined d'autre part, l'Observatoire a engagé des enquêtes auprès des habitants résidant dans des quartiers différenciés. Ces travaux sont en cours de réalisation.

¹ Voir la contribution de L. Davezies et E. Korsu *Un essai de géographie de la pauvreté*, Les Travaux 2001-2002.

² Voir la contribution de R. Séchet et alii *Les familles monoparentales et la pauvreté*, Les Travaux 2001-2002.

³ Pour plus de développements sur la pauvreté des familles monoparentales, voir le rapport 2000 de l'Observatoire, le n° 47 de la revue Synthèses publiée par l'Insee en 2001 ainsi que la contribution de N. Legendre, op. cit.

⁴ Voir M. Mansuy et D. Pallez, *Les dimensions territoriales de la pauvreté*, Les Travaux 2001-2002.

Deuxième partie

Chapitre 1

La pauvreté des ressources : une répartition très inégale

Le taux de pauvreté varie très fortement d'un territoire à l'autre, quels que soient les indicateurs et les données mobilisés. Pour réaliser ces comparaisons, on a retenu un seuil de pauvreté unique sur tout le territoire. Il n'est donc pas tenu compte des inégalités territoriales du coût de la vie, notamment du logement alors que les loyers sont – en particulier dans le parc locatif privé – plus élevés dans l'agglomération parisienne.

Encadré 1

Les données mobilisées

La source fiscale est la plus exhaustive : elle repose sur la collecte de l'ensemble des déclarations de revenus des personnes physiques. En revanche, elle ne connaît que la partie imposable de leurs revenus. La source Cnaf « allocataires à bas revenus » propose une notion plus large des revenus, plus proche du revenu disponible. Cette source intègre en effet des éléments non imposables tels que les allocations familiales, divers minima sociaux et les aides au logement. Elle ne couvre que les populations bénéficiant à un titre ou un autre d'une ou plusieurs prestations versées par les caisses d'allocations familiales. Les allocataires rattachés au régime agricole n'y figurent pas et les personnes âgées de plus de 65 ans y sont très peu présentes, le minimum vieillesse n'étant pas versé par les Caf. La couverture de cette source est donc plus faible dans les zones rurales où l'une et l'autre de ces catégories sont sur-représentées.

L'indicateur de pauvreté bâti à partir des données Caf est circonscrit aux seules populations correctement couvertes par cette source. Elle reste néanmoins aujourd'hui la plus complète pour mesurer, à des niveaux géographiques fins, la pauvreté des adultes d'âge actif (et de leurs enfants à charge) hors population agricole et après prise en compte des dispositifs redistributifs. La source Caf présente, pour le décompte des populations en situation de pauvreté, l'avantage de couvrir mieux que la plupart des autres sources, aussi bien les enquêtes auprès des ménages que la source fiscale, les personnes exclues du logement ou accueillies de façon plus ou moins permanente par d'autres ménages.

Signalons enfin une limite tant à la source fiscale qu'à la source Caf. Elles décrivent difficilement la situation des ménages dont la personne de référence a moins de 25 ans : les revenus des étudiants sont mal connus, les déclarations fiscales sont moins systématiques parmi les jeunes entrant dans la vie active, la source Caf ne prend pas en compte la pauvreté de jeunes de moins de 25 ans non admis au Rmi.

La proportion des ménages à bas revenus fiscaux varie de un à sept sur le territoire métropolitain

Cette mesure de la pauvreté est fondée sur le revenu fiscal déclaré de l'ensemble des ménages, y compris les indépendants et les retraités ¹. En 1997, 2,4 mil-

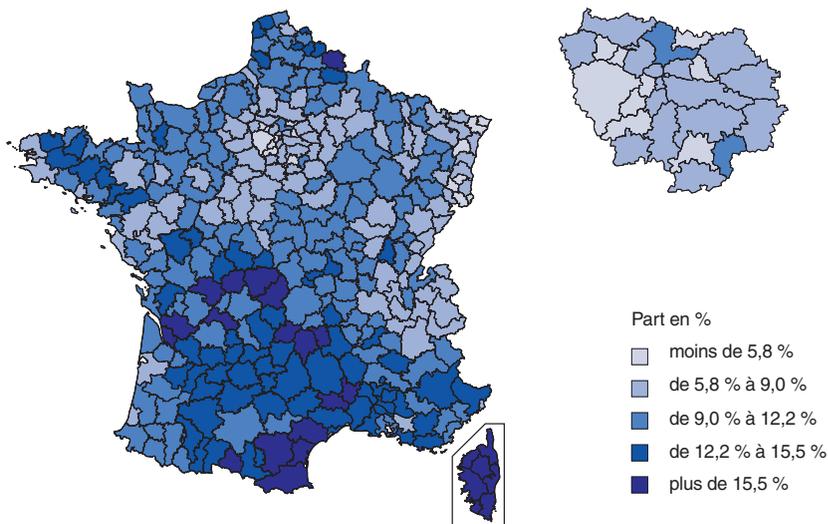
¹ Voir les contributions de P. Choffel et M.T. Espinasse, L. Davezies et E. Korsu, Les travaux 2001-2002.

lions de ménages (10 %) ont déclaré un revenu annuel inférieur à 50 % du revenu médian par unité de consommation. Les zones d'emploi les moins affectées sont situées en Ile-de-France et en Alsace, les plus touchées sont situées à l'ouest d'une ligne Saint-Brieuc/Digne et dans le nord du pays. Avec plus de 20 % des ménages à faibles revenus dans les sept zones d'emploi qui la composent, la Corse est particulièrement défavorisée. Mais plusieurs zones d'emploi du Languedoc-Roussillon et du nord du pays présentent aussi des taux élevés : 18 % à Béziers Saint-Pons, 16,5 % à Narbonne, 16,3 % à Perpignan, 15,8 % dans la Sambre. Des zones rurales d'Auvergne (Ambert, Brioude) et du Limousin (Guéret) connaissent également des taux supérieurs à 15 %.

D'une façon générale, la pauvreté ainsi mesurée apparaît plus intense dans les zones d'emploi mixtes, c'est-à-dire à la fois urbaines et rurales, et dans les zones rurales que dans les grandes villes à l'exception de Marseille. Elle concerne en effet, près de 12 % des ménages résidant dans les zones rurales ou mixtes mais seulement 7 % des ménages dans l'agglomération parisienne ¹, 9 % dans l'agglomération lyonnaise, 9,6 % à Toulouse.

Carte 1

Part des ménages à bas revenu fiscal – décile 1 – dans l'ensemble des ménages – 1997



Sources : Filocom-Dgi et ministère de l'Équipement.

¹ Où seulement deux zones d'emploi sur vingt cinq présentent des taux supérieurs à 10 %.

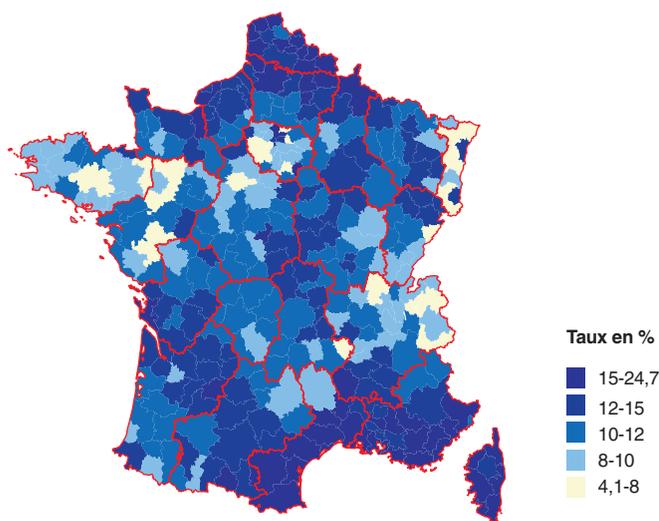
La proportion des personnes pauvres de moins de soixante cinq ans varie de un à huit

La pauvreté est ici mesurée à partir du revenu disponible des allocataires de moins de 65 ans des caisses d'allocations familiales. Elle ignore les ménages de personnes âgées bénéficiaires du fonds solidarité vieillesse (Fsv) qui n'est pas versé par les caisses d'allocations familiales ainsi que les ménages d'agriculteurs et de salariés agricoles affiliés à un autre régime. La géographie de la pauvreté ainsi dessinée est sensiblement différente de la précédente, et minore nécessairement la pauvreté des zones rurales.

En juin 2000, 2,7 millions d'allocataires des caisses d'allocations familiales – soit 6 150 000 individus en tenant compte des personnes à leur charge – disposent d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté. Ils représentent 12,6 % de la population de moins de soixante-cinq ans. Les zones d'emploi les moins affectées par la pauvreté ainsi mesurée – moins de 8 % de ménages à bas revenus – se situent en Ile-de-France, Rhône-Alpes, Alsace, Bretagne et Pays de la Loire. Les zones plus touchées, avec des taux supérieurs à 15 %, se situent au nord et au sud du pays et en Ile-de-France.

Carte 2

Part de la population à bas revenus en juin 2000 parmi la population de moins de 65 ans



Sources : Cnaf et Insee Rgp, 1999.

Extrait de Réseau Perspicaf, 2001, *La population allocataire à bas revenus*, Dossier d'étude n° 23, août.

La région Nord-Pas-de-Calais, avec douze zones d'emploi sur quinze qui connaissent ce taux élevé, apparaît comme la région la plus touchée mais le nord de la Picardie et celui de Champagne-Ardenne sont aussi très affectés ainsi que plusieurs zones d'emploi de Haute-Normandie. Dans le sud du pays, le Languedoc-Roussillon avec

dix zones d'emploi sur onze, la Corse mais aussi une partie de la région Provence-Alpes-Côtes-d'Azur à l'ouest de Marseille, concentrent les ménages pauvres. En Ile-de-France, alors que la plupart des zones d'emploi présentent des taux moyens ou faibles, les zones de Saint-Denis et de Montereau sont nettement plus pauvres que l'ensemble francilien. Avec une intensité un peu plus faible, plusieurs zones d'emploi situées sur une diagonale allant de Bordeaux à la Lorraine sont également touchées (Périgueux, Montluçon, Troyes)

La proportion de familles monoparentales pauvres allocataires des Caf varie de un à trois

Les familles monoparentales sont inégalement réparties sur le territoire. Sur-représentées sur le pourtour méditerranéen (Corse comprise), dans le Nord, en Ile-de-France, dans le sud-ouest aquitain et en Auvergne, elles sont moins nombreuses en Alsace, Rhône-Alpes, dans l'Ouest et dans le sud du Massif Central. La monoparentalité reste un phénomène essentiellement urbain. Un regard plus précis peut être posé sur les familles monoparentales allocataires des caisses d'allocations familiales. Elles représentent 22,5 % de l'ensemble des allocataires à bas revenus de la Cnaf. Dans l'ensemble des familles monoparentales allocataires, plus de 48 % ont des bas revenus mais leur répartition géographique varie de 23 % à 70 %.

La part des allocataires à bas revenus dans l'ensemble des mono parents est très élevée – entre 50 et 70 % – dans toutes les zones d'emploi du littoral méditerranéen, du Roussillon au Var, en Corse, en Aquitaine et Charente ainsi que dans un quart nord est du pays allant de la Normandie à la Franche-Comté. Cependant, les familles monoparentales pauvres ne présentent pas les mêmes configurations familiales partout. Celles du quart nord-est ainsi que celles d'Aquitaine et de Charente sont plutôt des familles nombreuses avec trois enfants et plus, alors que sur le littoral méditerranéen et en Corse, il y a peu de familles monoparentales nombreuses. Dans le bassin parisien, ce sont les zones d'emploi les plus éloignées de Paris qui concentrent le plus fort pourcentage de familles monoparentales à bas revenus, (Meaux, Provins, Melun, Villeparisis, Chartres).

La géographie de la Cmu complémentaire

Elle se révèle proche de celle des allocataires à bas revenus. L'accès à la Cmu est lié aux ressources des demandeurs. Deux ans après sa création, on dispose de données à l'échelle des départements pour l'ensemble des assurés quel que soit le régime d'affiliation¹. Ces données incluent notamment les personnes affiliées à la mutualité sociale agricole qui n'apparaissent pas dans les données de la Cnaf. Par contre, le plafond de ressources retenu pour la Cmu complémentaire est légèrement inférieur au minimum vieillesse, ce qui exclut de cette prestation les personnes âgées.

Les régions de métropole où les taux de couverture sont les plus élevés se situent dans deux grandes zones situées au nord et au sud du pays. Le croissant sud

¹ Voir la contribution de B. Boisguérin, C. Gissot et C. Casès, *Les travaux 2001-2002*.

s'étend de l'Ariège au Var incluant les Pyrénées-Orientales, l'Aude, l'Hérault, le Gard, les Bouches-du-Rhône, la Drôme, et la Corse. Le croissant nord englobe la Seine-Maritime, la Somme, le Nord, le Pas-de-Calais, l'Aisne et les Ardennes. En Ile-de-France, seuls deux départements présentent des taux de couverture aussi élevés : la Seine-Saint-Denis et Paris. Enfin, plusieurs départements situés sur une diagonale allant de la Charente aux Ardennes apparaissent dans cette géographie de la Cmu : la Nièvre, l'Aube.

Des zones, parfois des régions entières, sont très pénalisées

Les données relatives aux faibles revenus des ménages d'âge actif approchés à travers deux sources différentes (Cnaf, Cmu) dessinent une carte de France où se concentre la pauvreté. Cette carte est constituée d'un croissant nord allant de la Seine-Maritime aux Ardennes, d'un croissant sud allant des Pyrénées-Orientales au Var incluant la Corse et d'un ensemble de zones dispersées sur une diagonale allant de la Charente aux Ardennes dessinant finalement une sorte de grand Z sur la carte de France. Cette figure se complète de deux zones d'emploi d'Ile-de-France, Saint-Denis et Montreuil, au regard des bas revenus salariaux, des départements de la Seine-Saint-Denis et Paris au regard de la Cmu.

Le taux de familles monoparentales varie selon les régions : on observe peu ou pas de concentration de familles monoparentales pauvres dans les régions épargnées. En revanche, le taux de pauvreté des familles monoparentales est d'autant plus élevé qu'elles vivent dans des zones d'emploi qui concentrent les ménages pauvres.

Toutefois, on ne peut en rester à la vision d'une seule carte de la pauvreté, tellement les localisations divergent selon l'âge. Si la pauvreté des ménages d'âge actif est bien reflétée par les données relatives à la Cmu ou celles de la Cnaf, il n'en est pas de même de celle des personnes âgées bénéficiaires du Fonds de solidarité vieillesse et résidant majoritairement en zone rurale. La carte de France établie à partir des revenus fiscaux déclarés élargit le spectre et fait apparaître des zones rurales du Limousin, du Sud Ouest et du sud du Massif Central également touchées par la pauvreté.

Deuxième partie

Chapitre 2

Des formes différenciées de pauvreté

Les difficultés que rencontrent les ménages pauvres pour accéder à l'emploi (ou à un emploi mieux rémunéré), au logement ne sont pas les mêmes partout. Elles sont largement liées aux dynamiques locales existantes, qu'il s'agisse du marché du travail ou de l'offre de logement. Pour les familles monoparentales avec de jeunes enfants, l'exercice d'une activité rémunérée suppose en outre la possibilité de disposer de modes de garde suffisants et adaptés.

Sont donc examinées successivement la situation de l'emploi et, plus particulièrement, le poids du chômage longue durée dans les zones d'emploi ainsi que les revenus de l'emploi salarié du secteur privé puis la situation du logement. Comme pour la pauvreté des ressources, on examinera successivement la situation de l'ensemble des actifs puis celle des familles monoparentales.

Emploi, chômage de longue durée et bas revenus salariaux

Le chômage de longue durée

Le poids du chômage longue durée (supérieure à un an) dans l'ensemble des actifs varie de un à dix : le nord et le sud du pays sont très pénalisés. En 1999 ¹, les chômeurs de longue durée représentent 5 % de la population active recensée par l'Insee. Ce taux varie de moins de 1 % à plus de 10 % selon les zones d'emploi ².

Les zones d'emploi d'Alsace mais aussi plus largement les zones frontalières de Franche-Comté, de Rhône-Alpes sont globalement peu touchées par le chômage de longue durée (moins de 2 % dans la grande majorité des zones d'emploi de ces régions). Il en va de même dans un bon nombre de zones d'emploi de Bretagne et des Pays de la Loire. À l'autre extrême, se trouvent les douze zones d'emploi les plus affectées par le chômage de longue durée avec des taux de supérieurs à 8 %. Cinq sont dans le midi (Alès La Grand Combe où le taux dépasse 10 %, Marseille – Aubagne, Sète, Nîmes et Montpellier). Cinq sont dans le Nord – Pas-de-Calais (le Valenciennois, Lens – Hénin, Douais, Calais et Roubaix – Tourcoing). Les deux autres sont en Haute Normandie (Dieppe et Le Havre). Proches de ces zones avec des taux avoisinant les 8 %, sont également affectées des zones d'emploi du nord de la Picardie (Amiens, Saint-Quentin), des Ardennes (vallée de la Meuse) et dans le sud-ouest : Bordeaux-centre, Bordeaux-Cubzac, Angoulême et la Rochelle. La plupart des zones d'emploi d'Ile-de-France se situent dans la moyenne nationale. Seules cinq sur vingt-cinq présentent un taux supérieur mais sans atteindre toutefois les niveaux du sud ou du nord du pays, le taux le plus élevé étant de 6,5 % dans la zone d'emploi de Saint-Denis.

Le chômage de longue durée est un phénomène urbain. À l'exception des agglomérations parisiennes et lyonnaises qui ont de faibles taux (4,5 %), le chômage de longue

¹ Pour les données relatives au chômage et au chômage de longue durée, il n'était pas possible de disposer de données plus récentes à l'échelle des zones d'emploi.

² Rappelons que la pauvreté est appréhendée à l'échelle des ménages et que tous les chômeurs, même de longue durée, ne vivent pas dans un ménage pauvre mais les données du recensement ne fournissent pas les ressources des ménages.

durée est important dans les très grandes villes : 6 % à Lille, 6,5 % à Toulouse et 9,4 % à Marseille. Il décroît avec la taille des zones urbaines et atteint son niveau le plus bas dans les zones rurales.

Les chômeurs de longue durée représentent 38 % des demandeurs d'emploi en fin de mois des catégories 1 et 6 enregistrés par l'Anpe en mars 1999. La part des chômeurs de longue durée varie peu entre les zones d'emploi très urbaines (plus de 100 000 habitants) où ils représentent entre 38 et 42 % des demandeurs d'emploi. Elle est nettement inférieure à la moyenne nationale dans les zones d'emploi urbaines plus petites (moins de 100 000 habitants) et les zones mixtes, urbaines et rurales.

Si, au niveau national, 32 % des chômeurs de longue durée sont non qualifiés, la part des non qualifiés en Île de France n'atteint pas 20 %. À l'inverse, à l'image de l'ensemble de la population active de ces régions, les chômeurs de longue durée non qualifiés sont sur-représentés dans le Nord – Pas-de-Calais. Ils sont également non qualifiés dans les zones d'emploi d'Alsace, d'Oyonnax, c'est-à-dire dans des zones d'emploi faiblement touchées par le chômage.

Les bas revenus salariaux

Avoir un emploi ne protège pas toujours de la pauvreté. Les causes peuvent être diverses : temps partiel, contrat à durée déterminée, intérim, alternance entre chômage et emplois intermittents, années de travail incomplètes... On qualifie de « bas revenus salariaux », les revenus annuels inférieurs de moitié au salaire annuel médian. En 1998, dans les secteurs privé et semi-public, les bas revenus salariaux concernent 2,45 millions de salariés, soit près de 16 % des salariés de ces secteurs dont 60 % sont des femmes.

La répartition territoriale de ces bas revenus salariaux dans l'ensemble des salariés varie de un à trois selon les zones d'emploi. Les zones les moins affectées se situent dans l'est de la France, de l'Alsace aux Alpes et dans l'Île-de-France (sauf Saint-Denis et Vitry), l'est de la Bretagne, la Mayenne. Les zones les plus affectées se situent sur le littoral méditerranéen et notamment les villes comme Montpellier, Marseille, Toulon, Avignon... Onze des vingt villes les plus touchées se situent dans le bassin méditerranéen. Les bas revenus salariaux dans le sud de la France résultent plus de contrats à durée limitée que du temps partiel¹. Plusieurs zones urbaines du littoral atlantique sont également touchées notamment en Bretagne (Saint-Malo, Brest, Lorient) et en Gironde (Arcachon). Les zones du nord du pays connaissent des taux supérieurs à la moyenne nationale mais qui n'atteignent pas ceux du littoral méditerranéen. Cette plus faible représentation tient aux caractéristiques locales du marché du travail avec des structures d'activités moins pourvoyeuses d'emplois de courte durée ou saisonniers que les marchés du travail méridionaux, ce qui a des répercussions sur les trajectoires de chômage moins entrecoupées de passages brefs par l'emploi.

¹ Comme le soulignent M. Mansuy et D. Pallez, op. cit, la fréquence des emplois saisonniers liés au tourisme ne suffit pas à expliquer cette situation méridionale qui affecte aussi les emplois faiblement qualifiés du secteur du bâtiment. Le fait de travailler dans de petites entreprises, sur-représentées dans le bassin méditerranéen, augmente les risques.

Au regard des revenus salariaux, contrats à durée déterminée et intérim ne sont pas toujours synonymes de bas revenus annuels. Très présents en Ile-de-France et en Rhône-Alpes, les emplois à durée limitée très fréquents procurent des revenus annuels supérieurs au seuil. La dimension et le dynamisme des marchés locaux du travail rendent moins difficile qu'ailleurs l'enchaînement sur l'année de multiples épisodes d'emploi.

Les familles monoparentales et l'emploi

L'examen de l'activité et de l'inactivité des familles monoparentales traduit des oppositions fortes suivant les zones d'emploi.

À nombre d'enfants égal, les femmes élevant seules leurs enfants sont toujours plus actives que les mères vivant en couple. Les allocataires, mères de famille monoparentale actives, sont deux fois sur trois employées ou ouvrières. Rappelons toutefois que le taux de chômage des femmes actives (10,7 % en mars 2001) est supérieur à celui des hommes (7,1 %). Elles sont aussi plus concernées (30,4 %) que les hommes (5 %) par le travail à temps partiel. Cette plus grande vulnérabilité concerne aussi les femmes élevant seules leurs enfants. Seulement 56 % des femmes isolées allocataires ont un emploi, 16,4 % sont au chômage et 27,4 % sont inactives ¹.

En Alsace, Bretagne, Ile-de-France, dans les Alpes et le sud du Massif central, les deux tiers voire les trois-quarts des femmes allocataires élevant seules leurs enfants exercent un emploi et moins d'une sur cinq est inactive. À l'inverse, dans le nord de la France, du Pas-de-Calais aux Ardennes, dans le sud, en Languedoc-Roussillon et en Corse, moins de la moitié exercent une activité rémunérée. Dans ces régions ainsi qu'en Aquitaine, plus du tiers est inactif. Les niveaux d'activité sont également faibles dans les anciens bassins industriels de Monceau-les-Mines, le Creusot, Decize ou encore Vierzon où le marché de l'emploi local n'était pas favorable aux femmes.

Le chômage et le temps partiel des femmes élevant seules leurs enfants s'observent souvent aux mêmes endroits. Leur chômage est faible à l'est, dans les zones d'emploi frontalières de l'Alsace aux Alpes, en Ile-de-France et dans l'agglomération lyonnaise. Dans ces régions, le travail à temps partiel est également très faible. Il est très élevé sur le littoral méditerranéen et dans le sud de la Drôme, ainsi que dans des bassins d'emploi comme Roanne, Romans ou Troyes qui ont connu le déclin des industries textiles et de la chaussure, employant l'essentiel de la main d'œuvre féminine. C'est aussi dans un grand quart sud, de la Rochelle à Toulon mais aussi dans le nord du pays, du Pays de Caux au bassin lorrain, que le travail à temps partiel inférieur à un mi-temps est important pour ces femmes.

La prise en charge des jeunes enfants leur pose plus de problèmes qu'aux couples. Elle détermine les possibilités d'exercer une activité. Alors que les taux d'activité des femmes élevant seules leurs enfants sont supérieurs à 80 %, il n'est que de 56 %

¹ Pour une analyse plus détaillée et plus approfondie de la situation des familles monoparentales, voir la contribution de R. Séchet *et alii*, op. cit.

lorsqu'elles ont au moins un enfant de moins de trois ans ¹. Ce plus faible taux peut s'expliquer en partie par l'existence de l'allocation de parent isolé mais pas seulement.

Les ménages pauvres et le logement

Contrairement à une idée communément admise, les ménages pauvres ne vivent pas tous en logement Hlm ². Selon la définition de la pauvreté retenue ici – appartenance du ménage au premier décile des revenus fiscaux par unité de consommation –, seuls 31 % des ménages pauvres habitent en Hlm, occupant ainsi 19,1 % des 3,8 millions de logements existants en 1997. Tandis qu'en 1999, 33,3 % des familles monoparentales vivent en Hlm ³. Des ménages pauvres sont aussi propriétaires de leur logement. Cela concerne 31 % d'entre eux qui résident à l'ouest d'une ligne Cherbourg-Montpellier, et plutôt dans les zones rurales ou mixtes.

Le logement social est très inégalement réparti sur l'ensemble du territoire selon un clivage nord/sud. Il est développé dans la moitié nord et plus faiblement au sud. À l'échelle des zones d'emploi, la part des ménages défavorisés vivant en Hlm est fortement corrélée au taux de logements sociaux. Si 63 % des ménages pauvres de Montereau vivent dans le logement social, 55 % à Melun, 53 % à Dunkerque..., ils ne sont que 7 % à Bordeaux-Cubzac, 11 % à Fréjus Saint-Raphaël. Ce clivage est également observable dans les grandes villes. Ainsi, 54 % des ménages pauvres vivent en Hlm à Rouen, 48 % à Lille mais 32 % à Marseille et 20 % à Montpellier. Dans l'agglomération parisienne, 38,1 % des ménages pauvres vivent en Hlm, seuls 18 % sont propriétaires de leur logement.

Le logement est un révélateur des difficultés de l'Ile-de-France

Si en apparence l'Ile-de-France paraît moins touchée par la pauvreté monétaire que le reste de la France, c'est parce que le seuil de pauvreté retenu est uniforme sur tout le territoire et ne tient pas compte des inégalités du coût de la vie et notamment du coût des loyers plus élevés dans l'agglomération parisienne. Une comparaison tentée par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (Iaurif) entre les locataires de cette agglomération et ceux des grandes agglomérations de province fait apparaître en réalité, après déduction des loyers, un taux de pauvreté quasiment identique. La pénalisation de ceux des ménages pauvres qui ne parviennent pas à accéder au logement social est particulièrement forte puisque le taux d'effort (la part des ressources consacrées au logement) des bénéficiaires d'aides au logement varie de 1 à 10 entre le parc locatif public et le parc locatif privé ⁴.

¹ Voir M. Avenel, *Les enfants de moins de six ans et leur famille en France métropolitaine*, Drees, Études et Résultats, n° 97, janvier 2001.

² Pour comprendre les mécanismes à l'œuvre et leur évolution, voir F. Clanché, « Le classement des situations de logement. Les sans domicile dans des nomenclatures générales » dans *La rue et le foyer*, Éd Ined-PUF, 2000.

³ Au regard de la situation du logement, il n'y a pas de différence majeure entre les familles monoparentales à faible revenu et l'ensemble des ménages.

⁴ Iaurif, *Géographie sociale et pauvreté*, volume 1, 2001.

Par ailleurs, la sur-occupation des logements est un phénomène qui concerne surtout l'Île-de-France. En effet, sur l'ensemble du territoire, 21 % des ménages pauvres soit 480 000 ménages vivent dans des logements à deux personnes ou plus par pièce dont 51 000 à plus de trois personnes par pièce. En Ile-de-France, la sur-occupation concerne près de 36 % des ménages à bas revenus fiscaux. Au sein des zones d'emploi franciliennes, la sur-occupation concerne 45 % des ménages pauvres dans celle de Saint-Denis (dont 17 % vivent à trois personnes et plus), 42 % des ménages dans la zone de Mantes-la-Jolie, 40 % à Montreuil, 39 % aux Mureaux, 38 % à Vitry,... Rappelons également que c'est en Ile-de-France que les foyers de travailleurs migrants sont sur-occupés.

En ce qui concerne le manque de confort des logements, c'est Paris qui fait figure de lanterne rouge des grandes villes. De fait, au niveau national, la part des logements sans confort¹ varie de 0,5 % à plus de 8 %. Elle est très faible dans les zones d'emploi méridionales (moins de 2 %) mais importante en Auvergne et dans le nord du pays (9 % à Vimeu en Picardie). Avec 5,5 % de logements dépourvus d'éléments de confort, Paris, à la fois ville centre et zone d'emploi, est la seule grande ville à atteindre ce score du logement inconfortable. Aussi bien en Auvergne qu'en Picardie, dans le Nord – Pas-de-Calais ou à Paris, les logements sans confort sont occupés par des ménages défavorisés âgés.

Se loger et trouver un emploi n'apparaissent pas toujours conciliables pour les ménages en difficultés. Ce panorama de la France des pauvretés esquissé à partir de deux droits fondamentaux que sont l'emploi et le logement présente des visages sensiblement différents.

Si la carte de l'emploi, du chômage de longue durée ressemble fortement à celle de la pauvreté monétaire, celle du logement fait ressortir massivement les difficultés de logement des ménages pauvres de l'Île-de-France. La pénurie de logements et le coût souvent prohibitif des loyers dans le secteur privé rendent difficiles l'accès au logement des ménages défavorisés y compris pour ceux qui ont un emploi.

Dans le croissant nord, du Havre au nord des Ardennes, le problème majeur des ménages pauvres n'est pas le logement même si celui-ci n'est pas toujours confortable, mais plutôt celui de l'emploi disponible. C'est aussi le cas du littoral méditerranéen où, malgré la faiblesse du logement Hlm, les ménages pauvres sont plus confrontés à la pénurie d'emploi qu'à la pénurie de logements (à l'exception de Nice, Antibes). Toutefois, sur le littoral méditerranéen, la situation du logement privé, dont une partie restait jusque-là accessible aux ménages à faible revenus, peut évoluer très rapidement sous l'effet de l'installation de ménages de retraités aisés, à l'instar de ce qui s'est passé à Nice ou Antibes.

¹ Au sens de l'Insee, c'est à dire sans salle d'eau, ni WC à l'intérieur du logement. Malheureusement, on ne dispose pas de données sur l'insalubrité des logements (notamment, l'intoxication au plomb responsable du saturnisme).

Plusieurs régions, à l'exception de quelques zones d'emploi, semblent épargnées par la pauvreté sous toutes ses formes : l'Alsace, la Franche-Comté, les départements alpins de Rhône-Alpes, une grande partie des pays de la Loire et, fait plus surprenant, la Bretagne, dont le développement économique a permis de combler les retards et d'atteindre le niveau des régions les moins pauvres.

Deuxième partie

Chapitre 3

La complexité des dynamiques à l'œuvre

Depuis quelques années, se développent des atlas de la précarité ou de la pauvreté qui permettent de localiser les ménages à bas revenus, mais les dynamiques à l'œuvre à la source des concentrations observées sont plus rarement étudiées¹. Pourquoi des territoires voient-ils leur taux de pauvreté augmenter alors que leur situation économique s'est améliorée ? Pourquoi certains semblent s'enliser alors que d'autres sont plus épargnés ? Répondre à ces questions n'est pas simple. Seule certitude, il n'y a pas de cause ou d'explication unique.

Les difficultés d'interprétation

L'évolution du taux de pauvreté des allocataires à bas revenus dans les zones d'emploi est parfois déroutante. Ainsi entre 1996 et 2000, le taux de ménages allocataires à bas revenus a baissé dans toutes les zones d'emploi du Languedoc-Roussillon, région pourtant particulièrement affectée par la pauvreté. La dynamique de l'emploi, record dans cette région, peut expliquer cette diminution mais dans ce cas, la baisse aurait dû être plus importante. *A contrario*, le taux de pauvreté a augmenté dans un grand nombre de zones d'emploi d'Ile-de-France qui semblaient relativement épargnées à l'exception de Saint-Denis et Montreuil. Il a aussi augmenté dans des zones d'emploi du Nord – Pas-de-Calais, de Picardie, de Haute-Normandie ce qui, au vu des éléments précédents, semble naturel comme paraît naturelle la diminution en Bretagne. Comment expliquer ces évolutions ?

Deuxième cas d'école tout aussi complexe, la création d'emplois, l'évolution du chômage et de la pauvreté dans les zones d'emploi. Entre 1996 et mars 1999, près de 1,1 millions d'emplois salariés ont été créés dans le secteur privé. Cette croissance de l'emploi salarié a concerné la quasi-totalité des 348 zones d'emploi. Elle a particulièrement favorisé l'ouest du pays (Bretagne, Pays de la Loire et grand Sud-Ouest) ainsi que le littoral méditerranéen. Même les zones d'emploi très défavorisées du Nord – Pas-de-Calais ont enregistré une création nette d'emplois. La zone d'emploi de Saint-Denis en Ile-de-France a enregistré une création nette de 25 000 emplois entre 1996 et 1999.

Plus largement, les zones d'emploi où le taux de chômage de longue durée était le double de la moyenne nationale en 1996 ont enregistré une croissance nette d'emplois de 9 % et une réduction du taux de chômage de 9 % alors que la baisse était de 4,5 % sur l'ensemble du territoire. Dans ces zones d'emploi et durant cette période, le chômage de longue durée a augmenté de 8 %, ni plus ni moins que dans l'ensemble de la France.

Les variations observées du taux de pauvreté ne signifient pas forcément que les effectifs des ménages pauvres ont augmenté ou diminué dans les zones d'emploi à la suite d'une amélioration ou d'une dégradation de la situation locale de l'emploi.

¹ Voir la synthèse de M. Mansuy et D. Pallez, op cit.

En fait, la pauvreté observée sur un territoire est la résultante de différentes formes de pauvreté vécues par les personnes qui y résident : les actifs, les jeunes qui entrent dans la vie active, les femmes éloignées du marché du travail, les personnes âgées... Ces différentes formes s'enchevêtrent et renvoient à des explications multiples où la dimension économique est plus ou moins déterminante.

Les mécanismes territoriaux identifiés

On peut identifier quatre sortes de mécanismes territoriaux qui, combinés, peuvent éclairer les relations entre pauvreté et territoire : le niveau de développement économique local, les formes de ce développement, ses moteurs et enfin, les dynamiques migratoires des ménages pauvres ou aisés ¹.

Le niveau de développement économique est le premier facteur à l'œuvre. En effet, les régions les plus riches et les plus développées, l'Ile-de-France, l'Alsace et Rhône-Alpes sont aussi celles dans lesquelles la pauvreté est la moins intense, au moins en apparence. Les grandes villes, à l'exception de Marseille et dans une mesure moindre, Lille, apparaissent moins affectées que les villes moyennes et petites.

Les formes de ce développement jouent également un rôle non négligeable. Un développement économique local qui s'appuie sur un tissu dense de petites et moyennes entreprises contribue favorablement à réduire la pauvreté. C'est le cas par exemple d'Oyonnax, de la vallée de l'Arve et des vallées alpines mais aussi de la Bretagne et de la majeure partie des Pays de la Loire. Cela dépend aussi des secteurs d'activité concernés, ainsi l'emploi dans les secteurs du tourisme ou du bâtiment sur le littoral méditerranéen ne procure pas toujours des revenus salariaux suffisants. Le Nord – Pas-de-Calais ainsi que les vieux bassins industriels comme Alès-la Grand-Combe, dont l'activité économique a longtemps reposé sur quelques grandes entreprises, se heurtent à des problèmes de reconversion et d'exclusion durable de l'emploi d'une partie des actifs. Le faible développement économique associé à la situation d'insularité explique pour une large part les taux de pauvreté élevés dans toutes les zones d'emploi de Corse.

Les moteurs du développement local sont à prendre en compte. Les territoires qui s'appuient sur des activités productives largement mondialisées ont tous subi des ajustements douloureux avec pour effet la suppression des emplois peu qualifiés et l'augmentation des populations pauvres. Ces ajustements ont été particulièrement sévères dans le bassin minier du Nord – Pas-de-Calais mais aussi à Cherbourg, Saint-Étienne. Si, globalement, l'Ile-de-France semble avoir compensé les effets de la désindustrialisation par le développement d'activités tertiaires, plusieurs zones d'industrialisation ancienne ont été particulièrement touchées (Saint-Denis notamment).

En revanche, les territoires de l'ouest ou du sud qui n'ont pas assis l'essentiel de leur activité économique sur l'activité industrielle ont moins souffert des restructurations.

¹ Pour plus de développements, voir la contribution de L. Davezies et E. Korsu dans les Travaux 2001-2002.

Ce sont aussi les territoires attractifs pour les ménages de retraités dont les revenus ne subissent pas de grandes fluctuations. Ces territoires bénéficient de cet apport de ressources et ont développé les emplois de services aux particuliers, secteur qui continue à employer une main d'œuvre peu qualifiée. Enfin, jadis peu industrialisés, ces territoires compensaient ce handicap en favorisant l'éducation de jeunes, et ce primat donné à la formation perdure encore au moins dans les régions de l'Ouest.

Les faibles taux d'activité des femmes élevant seules leurs enfants dans le nord et sur le littoral méditerranéen peuvent aussi s'expliquer par des facteurs tenant à l'histoire de ces territoires. Dans la plupart des zones d'emploi de ces régions, le taux d'activité des femmes est de dix points inférieur à la moyenne nationale. Dans ces mêmes régions, l'emploi public est majoritairement masculin alors que dans les zones d'emploi d'Ile-de-France, de Rhône-Alpes, de Bretagne ou de Normandie, les emplois publics sont majoritairement occupés par des femmes.

Enfin, les phénomènes migratoires contribuent à éclairer les dynamiques à l'œuvre. Les comportements de mobilité résidentielle des ménages dessinent en effet des territoires de rétention, de réception ou de relégation des ménages pauvres qui influent lourdement sur la géographie de la pauvreté ¹.

Ainsi, la diminution du taux de ménages pauvres en Lorraine résulte moins d'une amélioration de la situation des ménages pauvres que de l'émigration d'une partie d'entre eux vers d'autres bassins d'emploi ou d'autres régions. La plupart des zones d'emploi et, notamment celles du bassin minier présentent un solde migratoire fortement négatif (-4,8 %) avec le départ des jeunes actifs.

L'arrivée de ménages aisés dans des régions méridionales ou le départ de ces ménages de Picardie, du Nord ou d'Ile-de-France peuvent aussi faire varier le taux de pauvreté de ces zones. Mais les régions méridionales accueillent aussi des ménages pauvres venus d'autres régions, ce qui contribue à « tasser » le bénéfice de la venue de ménages aisés.

Dans le Nord – Pas-de-Calais, la Picardie, l'Ile-de-France et dans une moindre mesure la Haute-Normandie, les zones où le taux de pauvreté a augmenté accusent également un déficit migratoire entre 1990 et 1999. Mais ce sont surtout les ménages plus aisés ou un peu moins pauvres qui ont quitté ces zones d'emploi alors que les chômeurs et notamment les chômeurs de longue durée vivant en Hlm sont restés dans les zones d'emploi les plus dévalorisées.

Le Languedoc-Roussillon, où le taux de pauvreté, bien qu'en diminution reste encore très élevé malgré un fort dynamisme économique, est une région d'accueil des ménages aisés (cadres, salariés en fin de carrière et retraités) et des ménages pauvres venus d'autres régions. La Bretagne et les Pays de la Loire connaissent aussi l'arrivée des

¹ Voir L. Davezies et E. Korsu, op cité.

ménages aisés, retraités notamment. Leur arrivée a aussi des effets sur le développement des emplois de service qui peuvent contribuer à réduire la pauvreté.

Les migrations peuvent aussi être quotidiennes. Dans les métropoles et sur la période récente, on constate des taux de pauvreté toujours aussi élevés dans des zones d'emploi très dynamiques en création d'activités et d'emplois. L'emploi ainsi créé bénéficie peu aux actifs résidant sur place mais à d'autres actifs de la métropole. Les transports publics, plus développés dans les grandes villes, autorisent des déplacements quotidiens domicile/travail au-delà de la seule zone d'emploi. De tels phénomènes sont observés à Toulouse, Marseille mais surtout Saint-Denis en Ile-de-France.

L'éclairage des dynamiques à l'œuvre, quelques illustrations

Si ces mécanismes croisés semblent expliquer les plus ou moins bonnes performances des territoires, il n'y a pas de relation simple ni univoque entre situation économique, dynamique de développement, processus migratoires et pauvreté sur les territoires. Il serait hasardeux de vouloir classer l'ensemble des 348 zones d'emplois dans une grille bâtie à partir de ces quatre éléments repérés comme majeurs. Certains territoires, très dynamiques en création d'activités et d'emplois, ont pourtant un taux de pauvreté élevé, d'autres, moins performants dans la création d'emplois, sont plutôt épargnés. Leur attractivité à l'égard des ménages aisés ne présente pas la même intensité.

Cinq territoires présentent des taux de pauvreté élevés

Le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais se caractérise par une faible dynamique et un faible niveau de développement économique avec des territoires en reconversion. Les ménages pauvres, le plus souvent logés dans le logement social restent sur place. Les familles sont plutôt nombreuses, et les niveaux de qualification sont médiocres. Tous ces facteurs se cumulent pour les familles monoparentales.

Le Languedoc-Roussillon présente un niveau de développement économique faible mais une dynamique positive. L'emploi ainsi créé n'est pas forcément stable ni bien rémunéré. Territoire d'élection de ménages de salariés aisés et de retraités, il accueille aussi la pauvreté venue d'autres régions qu'il a du mal à absorber. Les familles monoparentales à bas revenus ne sont pas des familles nombreuses, les femmes sont plutôt qualifiées mais leur taux d'activité est faible.

En Corse, un faible niveau de développement économique et un faible dynamisme liés à la situation d'insularité expliquent très largement le taux de pauvreté. Les familles monoparentales ne sont pas des familles nombreuses, les femmes sont plutôt qualifiées mais avec un faible taux d'activité. Dans cette région, l'emploi public est très majoritairement masculin, jusqu'à 78 % dans une zone d'emploi.

Saint-Denis en Ile-de-France présente un niveau de développement économique élevé et un fort dynamisme mais qui bénéficient peu aux ménages pauvres résidents.

Les zones d'emploi rurales où les taux de pauvreté sont élevés, présentent un niveau de développement économique faible, un dynamisme moyen, un recul démographique important et la pauvreté touche principalement une population agricole âgée.

Deux territoires présentent des taux de pauvreté moyens

La Lorraine présente un niveau de développement économique élevé mais un faible dynamisme et un recul démographique. Le départ de ménages pauvres, notamment des zones d'emploi les plus vulnérables contribue à « contenir » la pauvreté. Les familles monoparentales à bas revenus sont plutôt des familles nombreuses, les femmes sont peu qualifiées et leur taux d'activité est faible.

A Paris, malgré un niveau de développement économique élevé, le dynamisme de développement est plutôt faible. Le taux de pauvreté, bien que plus faible que dans d'autres villes d'Ile-de-France, touche fortement des quartiers où les ménages pauvres vivent, plus souvent qu'ailleurs, dans des logements sans éléments de confort. Il s'agit le plus souvent de familles nombreuses.

Dans trois territoires, le taux de pauvreté est faible

La Bretagne avec un niveau de développement économique moyen mais une dynamique de développement très forte produit une plus grande cohésion sociale qu'ailleurs. Rappelons que les familles monoparentales sont peu nombreuses sauf dans les grandes villes où elles ne sont pas nécessairement pauvres. Pour cette région, il convient sans doute de rappeler, outre un développement important de l'emploi féminin qui permet de contenir la pauvreté tant des couples que des familles monoparentales, les performances de son appareil scolaire, supérieures à celles de toutes les autres régions.

Les zones d'emploi d'Oyonnax, du Choletais présentent un niveau de développement économique moyen fondé sur les activités industrielles, une dynamique de développement forte qui s'appuie sur un réseau dense de petites et moyennes entreprises. Elles « produisent » peu de pauvreté. Les familles monoparentales y sont peu nombreuses et ne sont pas pauvres.

Les régions riches, Ile-de-France, Rhône-Alpes, Alsace ainsi que les grandes villes (à l'exception de Marseille) présentent toutes un niveau de développement économique élevé qui leur permet d'absorber globalement la pauvreté mais il reste des quartiers ou des zones d'emploi très pénalisés. Dans ces régions riches et dans ces grandes villes, les familles monoparentales, même avec des effectifs importants, ne sont pas pauvres.

Cette première tentative de « géographie de la pauvreté » confirme l'intérêt d'une telle démarche, au-delà des limites inhérentes à l'exercice lui-même – les cartes comme les chiffres constituent nécessairement des représentations simplifiées de réalités très diverses –.

Il n'y a pas une carte mais au contraire de très nombreuses cartes de la pauvreté et de l'exclusion, selon que l'on s'attache à telle ou telle dimension de la pauvreté, à tel ou à tel niveau géographique. Ainsi, la carte du chômage, celle des minima sociaux, de la « mauvaise santé »¹, du mal logement sont différentes, se croisent parfois, déconcertent souvent tant la recherche de modèles explicatifs simples est rendue difficile par la combinaison toujours singulière des facteurs de pauvreté à l'échelle d'un territoire. De même, selon que l'on décide, d'observer les régions, les départements, les zones d'emploi, les villes, les quartiers... on obtiendra des résultats d'autant plus disparates que les zones observées sont petites. Ces difficultés, si elles doivent être rappelées, ne doivent pas empêcher de constater l'extrême diversité de la répartition des pauvretés sur le territoire et la diversité de ses formes.

Ces fortes différenciations invitent à la réflexion sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et précisément sur la répartition des rôles entre les échelons nationaux ou locaux – la question se posant de nouveau et avec la même acuité entre échelons locaux. Ainsi, on peut se demander si l'efficacité des politiques ciblées de discrimination positive en matière d'exonérations fiscales et sociales à l'égard de territoires en crise n'appelle pas une meilleure connaissance des territoires eux-mêmes. En fait-on trop ou au contraire pas assez ? Quel est l'impact des politiques locales de développement économique et social ? Comment mieux les soutenir pour éviter que des territoires ne s'enfoncent dans des dynamiques cumulatives d'aggravation ? Faut-il reconsidérer les lignes de partage des politiques sociales et donner plus de responsabilités aux échelons locaux (soit par décentralisation, soit par déconcentration) afin de mieux faire face aux formes diverses de la pauvreté selon les zones ?

Ces questions invitent à développer les approches territoriales de la pauvreté et de l'exclusion, en complétant l'analyse par celle de facteurs non examinés (la formation, l'éducation notamment) et par des travaux menés à des échelles plus fines, au niveau infra urbain.

Le territoire lui-même peut en effet accueillir des dispositifs d'observation. Les déplacements des membres du Conseil de l'Observatoire dans plusieurs régions qui ont manifesté leur préoccupation d'une « observation locale partagée » en créant des observatoires associant des services de l'État, des collectivités locales, des représentants du monde associatif, syndical, économique² ont confirmé la pertinence d'une telle démarche, à certaines conditions. Ces structures, en fournissant aux acteurs le cadre nécessaire au partage de l'information, peuvent leur permettre de mettre les mêmes mots sur les mêmes réalités et ainsi faciliter les actions communes contre la pauvreté et l'exclusion.

¹ Voir à ce sujet G Salem et alii, *Atlas de la santé*, vol 1 *Les causes de décès*, Ed. John Libbey, 2000

² Voir *L'Observatoire et les autres acteurs* D. Fayard, N. Silvani, contribution suivante.

Troisième partie

L'accès aux droits sociaux fondamentaux

Le rapport 2000 de l'Observatoire faisait état de l'impact des dysfonctionnements administratifs sur l'exercice effectif des droits. Manque d'information sur les prestations et les institutions compétentes, difficultés de compréhension des aides, non recours, retards d'instruction et de paiement... : autant de points qui nécessitent une attention permanente, des observations constamment renouvelées sur le terrain avec la participation des professionnels de l'action sociale, des associations et des personnes en difficulté ¹.

En 2001, des travaux d'un type différent ont été engagés. La mise en place de la Couverture maladie universelle, les résultats de la première enquête de l'Insee auprès des personnes sans domicile, l'urgence créée par les conditions sociales d'accueil des demandeurs d'asile sont autant d'éléments qui ont présidé aux choix de cette année.

D'autres droits et d'autres populations vulnérables auraient pu être étudiés. En particulier, l'accès au logement constitue à l'évidence l'une des clefs de l'accès aux droits et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Aussi bien la reprise des expulsions, les inégalités d'accès au logement social, les disparités dans la répartition du parc, les discriminations dont souffrent certains publics, les étrangers en premier lieu, que les difficultés des familles nombreuses à trouver un logement présentant les normes minimales de confort, ont récemment été rappelées et dénoncées ²et par les associations de solidarité. L'observatoire national a commencé cette année à étudier cette

¹ On a déjà noté dans l'introduction de ce rapport qu'un observatoire régional, celui de Lyon – Rhône-Alpes poursuit l'analyse de ces dysfonctionnements. Sans doute d'autres pourraient le faire, avec l'appui de l'Observatoire national.

question, plusieurs travaux ¹ y sont consacrés qui porteront leurs fruits dans les prochaines années. On notera cependant, s'agissant des personnes sans domicile comme des approches territoriales, que la question du logement est centrale.

² Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, *La lutte contre les exclusions, le besoin d'un nouvel élan*, 2001 et GELD *les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement*, 2001.

¹ Voir les contributions de M. Avenel. *Les personnes en difficulté interrogées au guichet et les aides au logement* et A. Mollet. *Les difficultés liées au logement* dans les Travaux 2001-2002.

Troisième partie

Chapitre 1

Accès aux soins et inégalités de santé

L'amélioration de l'accès aux soins est une condition nécessaire mais non suffisante pour lutter contre les inégalités de santé. Pour de multiples raisons, les populations les plus pauvres sont plus que d'autres exposées aux risques de santé et appellent une attention particulière.

La Cmu a favorisé une amélioration des conditions générales d'accès aux soins¹

Entrée en vigueur en janvier 2000, la couverture maladie universelle permet un accès gratuit à une couverture santé. Elle comporte deux volets : la Cmu de base qui remplace l'assurance personnelle et la Cmu complémentaire, qui remplace l'aide médicale générale et est complétée par l'aide médicale d'État. L'affiliation au régime général obéit à un critère de résidence stable et régulière et à une condition de ressources, dont le montant varie selon la composition du foyer (548 € soit 3 600 francs par mois pour une personne seule). La Cmu complémentaire permet une prise en charge avec dispense d'avance de frais (ticket modérateur, forfait journalier et frais supplémentaires). L'aide médicale d'État est destinée aux personnes ne pouvant remplir les conditions de régularité de résidence en France.

Fin septembre 2001², on comptait plus de 1,2 million de bénéficiaires de la Cmu de base et 4,6 millions de bénéficiaires de la Cmu complémentaire, celle-ci a permis une couverture plus homogène du territoire et une réduction des fortes disparités que provoquait l'aide médicale générale. L'aide médicale a également progressé : fin 2000, elle concernait 75 000 personnes et 120 000 en septembre 2001.

La population « cible » de la Cmu regroupe les personnes dont les ressources sont inférieures au plafond de 548 € (3 600 francs) par mois. La comparaison à partir de l'enquête Revenus fiscaux (Insee) de la population cible et de la population effectivement bénéficiaire de la Cmu en décembre 2000 montre que la population bénéficiaire comporte davantage de chômeurs et d'inactifs, de femmes³ et beaucoup moins d'étudiants. Les moins de 20 ans représentent un peu plus de 41 % des bénéficiaires contre près de 25 % dans la population générale. La moitié des ménages bénéficiaires de la Cmu avaient renoncé à au moins un soin au cours des 12 derniers mois pour des raisons financières, soit un individu sur trois.

En 2000, 5,74 milliards de francs (880 millions d'€) de dépenses de santé ont été enregistrées au titre de la Cmu complémentaire. À âge et sexe identiques, la consommation moyenne des bénéficiaires de la Cmu complémentaire est plus forte que celle des autres patients relevant du régime général de sécurité sociale. La structure de ces dépenses, marquée par une part plus importante de la médecine de premier recours, évolue progressivement : la diminution relative des dépenses de médicaments et d'honoraires,

¹ Voir les contributions de B. Boisguérin, C. Gissot, C. Casès *La couverture maladie universelle : synthèse des résultats disponibles* dans les Travaux 2001 de l'Observatoire.

² Source Cnamts.

³ De nombreuses familles monoparentales sont présentes dans le dispositif.

l'augmentation de la part des soins dentaires (de 4 à 11 %) traduisent en effet un rapprochement progressif de la dépense de santé dans l'ensemble de la population. La suppression fin 2001 du plafond de 396 € (2 600 francs) par bénéficiaire et par période de deux ans de dépenses relatives aux prothèses dentaires devrait contribuer à accélérer ce rapprochement.

La mise en œuvre de la Cmu à partir du 1^{er} janvier 2000 n'a pas été sans rencontrer des difficultés : l'affluence des bénéficiaires aux guichets des caisses primaires d'assurance maladie, la persistance d'incertitudes juridiques progressivement levées, l'application de règles de droit différentes pour la Cmu de base et la complémentaire, la complexité des formulaires et la lourdeur des procédures, l'exercice du droit d'option entre l'organisme d'assurance maladie ou un organisme complémentaire... Ces difficultés s'expliquent en partie par l'ampleur de la réforme : la plupart semblent en voie de résolution. Mais l'accès au financement des soins n'est malheureusement pas suffisante pour lever les inégalités qui existent au regard de la santé.

Des inégalités sociales de santé

En France plus qu'ailleurs, l'approche dominante des inégalités économiques a longtemps circonscrit les études sur la santé aux questions essentielles de l'accès au financement des soins. Les actions financières sont déterminantes pour l'amélioration de l'état de santé des populations en difficulté, en témoigne le recours aux soins des populations couvertes par la Cmu. Mais elles ne sont pas suffisantes. Les travaux utilisés cette année par l'Observatoire montrent les inégalités à l'œuvre sur des populations « ciblées » et les liens qu'elles entretiennent avec des déterminants plus généraux.

La santé des enfants en zones d'éducation prioritaire reflète des inégalités sociales de santé, d'accès à la prévention et aux soins. Les bilans de santé scolaire constituent une précieuse source d'amélioration de la connaissance de l'état de santé des enfants. L'appartenance ou la non-appartenance d'une école à une zone d'éducation prioritaire (Zep) ¹ est le seul indicateur socio-économique dont on dispose dans l'enquête sur les bilans de santé des enfants au cours de leur sixième année, entre la maternelle et l'enseignement élémentaire, permettant d'approcher les inégalités sociales de santé et d'accès aux soins.

L'augmentation générale de l'obésité infantile, prédictive de l'obésité adulte, est significativement plus importante parmi les enfants scolarisés en Zep. 17,3 % de ceux-ci présentent une surcharge pondérale contre 13,3 % hors Zep. Les inégalités sociales d'accès à la prévention et aux soins sont particulièrement fortes pour les troubles de la vision et la santé bucco-dentaire. L'accès aux soins bucco-dentaires est en effet moins développé dans les Zep puisque 73 % des enfants scolarisés n'y présentent aucune dent cariée non soignée, cette proportion est nettement plus élevée hors Zep (87 %). Ces diffé-

¹ Un peu moins de 15 % des élèves de primaire sont scolarisés en Zep avec de très fortes disparités sur le territoire : un élève sur deux en Guyane, un sur quatre dans les académies de Créteil et de Paris contre seulement 3,5 % dans celle de Rennes. L'interprétation des résultats a tenu compte de la sur-représentation des Zep en zones urbaines.

rences s'observent également sur le plan de la prévention : 66 % des enfants scolarisés en Zep sont indemnes de toute carie contre 81 % hors Zep. En matière de dépistage et de prise en charge des troubles de la vision, les anomalies ne sont pas plus nombreuses parmi les enfants scolarisés en Zep mais elles sont moins souvent connues avant l'examen médical (12,5 % contre 14,5 % hors Zep) et moins souvent corrigées (7 % d'enfants porteurs de lunettes en Zep contre 10 % hors Zep). En revanche, le système de vaccinations est parvenu à toucher les populations des zones les plus défavorisées dans les mêmes proportions que sur celles de l'ensemble du territoire.

De surcroît, plus souvent malades que les autres, les personnes pauvres et précaires disposent moins souvent des ressources permettant leur guérison. De récents travaux de l'Inserm ¹ confirment les résultats d'études menées à l'étranger sur la santé des précaires et sur l'impact des processus de précarisation sur l'état de santé des individus.

La précarité est une source de fragilité pour la santé des individus. Les personnes pauvres ont non seulement une mortalité plus importante que les autres mais l'ensemble des maladies sont plus fréquentes parmi elles. La convergence de nombreuses études locales démontre qu'il n'y a pas de pathologie spécifique de la pauvreté, de la précarité mais des risques plus importants de contracter les pathologies ordinaires.

Le cercle vicieux constitué par un enchaînement de maladies et de difficultés de vie affaiblissent l'individu sur le marché du travail. Une santé fragile – notamment les questions psychiques et de santé mentale – peut être à l'origine d'un processus de précarisation. Or, aux nombreuses incertitudes, inquiétudes liées à leur situation sociale et économique, s'ajoute souvent un sentiment ou une réalité d'abandon, d'isolement. L'ensemble des intervenants sociaux observe d'ailleurs la fréquence des dépressions, des troubles relevant davantage du « mal-être » que de la maladie mentale. Des facteurs socio-psychiques interviennent : dans une période de difficultés, d'incertitudes, pouvoir mobiliser des « supports sociaux », c'est-à-dire disposer d'un soutien fort de son entourage, constitue une différence déterminante dans les parcours de vie. Ainsi, non seulement les problèmes de santé peuvent favoriser la précarité mais encore les problèmes de santé suscités par la précarité sont d'autant mieux surmontés que la solidité du « support social » permettra à l'individu de mobiliser ses forces pour préserver sa santé.

De façon plus générale, la comparaison des états de santé des individus révèle l'existence d'un gradient régulier le long de l'échelle sociale. Des travaux saisissants menés en Grande-Bretagne ² révèlent ainsi l'impact de « la position sociale » sur l'état de santé des individus. En effet, au-delà des différences de revenus et des comportements vis-à-vis du tabac et de l'alcool dont les effets ont été neutralisés dans l'enquête, on constate, au sein d'une population étudiée (les fonctionnaires) dont le travail, les revenus sont stables, de fortes inégalités avec un gradient régulier en fonction du positionnement hiérarchique.

¹ Inter commission de l'Inserm, voir contribution de M. Berthod-Wurmser, *Inégalités, précarité et santé : vers une nouvelle approche de la connaissance* dans les Travaux 2001-2002.

² D. Black, J. Morris, C. Smith, P. Townsend *Inequalities in health*. Department of health and social security, Londres.

Confrontées à des urgences quotidiennes mettant en cause leur survie, les personnes en difficulté relèguent leur santé au second plan de leurs préoccupations¹. Les questions de santé peuvent en effet apparaître secondaires quand les conditions de la survie économique et sociale ne sont pas garanties. Les alertes de santé ne sont pas prises en compte, en tout cas pas immédiatement. Cette relégation de la santé s'accompagne d'une fréquence d'attitudes de risque, soulignée par l'ensemble des observateurs de terrain et des chercheurs.

Au-delà du renoncement à se soigner pour des raisons financières dont la mise en œuvre de la Cmu contribuera à diminuer l'importance, d'autres déterminants du recours au soin, inquantifiables, subsistent. Des questions d'argent, de culture, d'attention au corps, de confiance envers les soignants se posent et compliquent les contacts avec les détenteurs de la culture médicale. Les attentes à l'égard du système de soins sont d'ailleurs ambivalentes : être à la fois considéré comme un patient ordinaire et comme un individu dont les difficultés spécifiques doivent être prises en compte dans la relation de soins. C'est dire l'importance qui doit être attachée aux politiques visant de façon plus générale à réduire les inégalités en termes de santé.

¹ Les travaux de l'Inserm depuis 1995 sur les questions de santé et de précarité s'inscrivaient dans cette perspective, voir A. Leclerc et alii *Les inégalités sociales de santé*, Inserm-La découverte, 2000 et M. Joubert et alii *Précarisation, risque et santé* Inserm 2001.

Troisième partie

Chapitre 2

Deux visages de la pauvreté et de la grande exclusion

Les personnes sans domicile

Afin de mieux connaître et de mieux comprendre les difficultés et les parcours des personnes sans domicile, l'Observatoire a disposé cette année de deux types de travaux : une synthèse critique de nombreux travaux qualitatifs ¹, et une première exploitation des résultats de l'enquête Insee ². L'enquête Insee a été effectuée avec l'aide de l'Observatoire national, du ministère de l'équipement et du logement, du ministère de l'emploi et de la solidarité, la caisse nationale d'allocations familiales, le conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale et l'institut national des études démographiques suite à une recommandation du conseil national de l'information statistique.

Pour la première fois, l'Insee a mené une enquête quantitative représentative sur cette forme extrême de précarité résidentielle à l'échelle nationale qui par construction échappe aux enquêtes auprès des ménages vivant en « logement ordinaire ». Les difficultés d'une telle entreprise doivent être soulignées : la définition même de l'objet de l'enquête, les contraintes de réalisation pratique, les limites de l'interprétation des résultats. L'enquête permet en fait de contacter les personnes sans domicile usagers des services d'aide (hébergement et restauration). Elle n'épuise pas, loin s'en faut, la réalité de la vie sans domicile.

Travaux qualitatifs et témoignages directs prennent d'autant plus de sens que les résultats de l'enquête Insee permettent de disposer de données chiffrées sur la situation sociale des personnes sans domicile et sur leurs parcours, et donc de valider certains des résultats de monographies. L'Observatoire n'a pu intégrer dans ses travaux les enseignements de l'ouvrage de Patrick Declerk, paru à la fin de l'année 2001. Il en reprendra cependant certaines des conclusions.

Une semaine du mois de janvier 2001, en métropole, 86 500 adultes ont fréquenté au moins une fois, soit un service d'hébergement soit une distribution de repas chauds³. Parmi eux, 63 500 étaient privés d'un domicile propre ; 16 000 enfants de moins de 18 ans les accompagnaient. Si l'on ajoute les 6 500 personnes logées dans Cada, les Cph et les centres de transit, on estime à environ 86 000 le nombre de personnes sans domicile une semaine du mois de janvier 2001.

La diversité des parcours

La vie dans la rue ne définit pas une condition unique. Les personnes sans domicile vivent un dégradé de situations par rapport au travail, à la famille, au logement. Ainsi le sens commun qui entend dans cette désignation une catégorie sociale bien identifiée se heurte à une réalité sociale au contraire très fuyante. Au-delà d'une « prédisposition sociale » des personnes issues de milieux défavorisés évoquée par certaines études, on observe une diversification relative des caractéristiques des personnes sans domicile.

¹ Pour ce chapitre et les références bibliographiques qui s'y rattachent, nous conseillons vivement aux lecteurs intéressés de se reporter à la contribution de F. Giuliani et P. Vidal-Naquet, *Les personnes sans domicile fixe. Modes de vie et trajectoires* dans les Travaux 2001-2002.

² Voir la contribution de C. Brousse, B. de la Rochère, E. Massé, *Les sans domicile usagers des services d'hébergement ou de distribution de repas chauds* dans les Travaux 2001-2002.

³ Parmi les usagers de services d'aide, 76 % sont sans domicile, & 2 % occupent un logement particulier (hébergement chez des particuliers, hôtel, squat), 11 % sont locataires ou sous locataires et 1 % sont dans une autre situation (sorties d'hôpital, de prison, de FJT, de FTM).

La première enquête nationale auprès des personnes sans domicile

Définition : Être sans domicile un jour donné au sens de l'enquête signifie : avoir dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (1) ou avoir été pris en charge par un organisme fournissant un hébergement gratuit ou à faible participation (2) la veille de l'enquête (3).

- (1) Il ne s'agit pas d'habitations de fortune ou de constructions provisoires considérées comme des logements dans les enquêtes Insee.
- (2) Chrs ; centres maternels ; hôtels sociaux ; centres d'accueil associatifs ou communaux ; places réservées à l'urgence dans structures telles que Fjt, Ftm, résidences sociales ; chambres d'hôtel louées par des associations ou des organismes publics ; communautés de travail ; centres d'accueil des demandeurs d'asile (Cada) et les centres provisoires d'hébergement (Cph).
- (3) Le choix d'une période de référence plus longue aurait, en raison des phénomènes de rotation de la population au sein des services, touché un public plus large ; on aurait plutôt mesuré le risque de passer par l'état de sans domicile pendant la durée de la période de référence. En tout état de cause, si l'on avait retenu comme définition « une personne est sans domicile dès lors qu'elle a dormi au moins une fois dans la semaine précédent l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation ou un service d'hébergement », les effectifs auraient été supérieurs de 5 %.

La notion de « sans domicile » retenue est donc plus large que celle de « sans abri » puisqu'elle inclut les personnes qui vont d'un hébergement à un autre sans jamais faire l'expérience de la rue. Elle repose sur une combinaison entre le critère physique de l'habitat et sur le critère juridique du statut d'occupation. Cette définition permet des comparaisons avec d'autres enquêtes. Elle présente évidemment des limites ; certaines formes d'hébergement précaires sont exclues du champ de l'enquête mais ce sont précisément celles que l'on peut approcher avec les enquêtes logement¹ ou le recensement. Elle comporte aussi des avantages ; elle prend en compte des catégories de personnes qui, sans être à la rue, sont cependant durablement sans domicile, ainsi des femmes en centre maternel.

La méthode retenue : La prise de contact avec les personnes est faite par l'intermédiaire des services d'aide qu'elles fréquentent, en l'occurrence l'hébergement ou les distributions de repas chauds, pendant la période de l'année où cette fréquentation est plus importante (hiver, janvier 2001). 800 structures parmi 2 000 ont été tirées au sort dans 80 agglomérations de plus de 20 000 habitants. 4 100 personnes de plus de 18 ans ont été enquêtées.

Plusieurs populations échappent à l'enquête : les individus qui dorment dans la rue pour une période courte et ne font pas appel à ces services d'aide, ceux qui ne veulent pas faire appel à ces services, les personnes sans domicile dans les agglomérations dépourvues de tels services. Les non-francophones ont été dénombrés (14,5 % des usagers et 10,5 % des sans domicile) mais non enquêtés. Afin d'affiner ces points, avec l'appui et le concours de l'Observatoire, des études complémentaires vont être engagées par l'Insee et l'Ined dont une portera en février 2002 auprès de la population des étrangers non francophones. Enfin, l'enquête n'a été conduite ni dans les Cada, ni dans les Cph.

¹ Enquête logement 1996-1997 : être hébergé gratuitement par des membres de la famille éloignée (famille hors ascendants ou descendants directs) ou des amis mais souhaiter changer de mode d'hébergement (80 000 personnes) ; RGP 1999, 129 000 personnes en habitation mobile, 51 400 personnes en chambre d'hôtel, 41 400 personnes logées dans une construction provisoire ou une habitation de fortune.

De nombreux travaux de recherche analysent la « prédisposition sociale » à vivre dans la rue : les personnes sont majoritairement issues de milieux défavorisés, ce sont souvent d'anciens enfants placés ou issus de familles nombreuses déstructurées par le chômage, l'argent, l'alcool, les violences intra familiales de toute sorte. D'autres soulignent la diversité des itinéraires : faute de pouvoir être intégrés par le travail dans un contexte de chômage massif, certaines personnes qui n'auraient pas dû y être finissent dans la rue. La crise aurait ainsi diversifié la population de la rue. Coexistent ainsi dans la rue des publics depuis toujours plus ou moins marginalisés et des publics en général plus jeunes connaissant des difficultés récentes.

Selon l'enquête Insee, les personnes sans domicile usagers de services d'aide appartiennent très majoritairement aux classes populaires : quand elles travaillent, 9 sur 10 sont ouvriers ou employés ; 80 % des femmes et 65 % des hommes qui travaillent ne possèdent pas de qualification. Parmi les chômeurs, 8 sur 10 étaient ouvriers ou employés mais 11 % étaient cadres ou membres des professions intermédiaires, 5 % indépendants, dont la moitié étrangers.

Les analyses qualitatives et les témoignages de travailleurs sociaux convergent sur la répartition par âge : les personnes sans domicile appartiennent pour la plupart à la tranche d'âge 20-40 ans avec cependant de nombreux écarts à cette norme, les « vieux clochards » et les jeunes errants. Ces résultats sont confirmés par l'enquête Insee : parmi les usagers de services d'aide – population plus large que celle des sans domicile –, la part des moins de quarante ans est en effet 1,5 fois plus élevée que dans l'ensemble de la population, celle des plus de 60 ans 5 fois moins élevée ¹.

Les travaux qualitatifs et l'enquête Insee convergent également sur la répartition par sexe des sans domicile : ce sont beaucoup plus souvent des hommes. Selon les témoignages de chercheurs et d'acteurs sociaux, les femmes sont présentes sur deux tranches d'âge : avant 25 et après 50 ans. Parmi les usagers de services de l'enquête Insee, les deux tiers sont des hommes, mais cette sur-représentation masculine varie d'ampleur selon l'âge. Il y a en effet autant d'hommes que de femmes parmi les usagers de services d'aide de 18 à 24 ans. En revanche, il y a cinq fois plus d'hommes parmi les usagers de services d'aide de plus de 60 ans.

Plusieurs explications sont avancées : la présence prolongée des filles dans leur famille d'origine est plus facilement acceptée dans la mesure où elles sont davantage investies dans les activités domestiques ² ; les difficultés de repérage de l'errance féminine, plus discrète ; la possibilité pour les femmes de mobiliser un réseau social plus dense ou des réseaux d'hébergement spécifiques. D'autres analyses centrées sur les hommes insistent sur la dimension de rite initiatique du vagabondage ³.

¹ Les personnes âgées peuvent être accueillies dans des institutions spécialisées.

² M. Marpsat, op cit,

³ J-M. Firdion.

Selon l'enquête Insee, les caractéristiques socio-démographiques des personnes sans domicile déterminent en partie des conditions de prise en charge différentes. Les femmes et les familles sont en effet mieux prises en charge. Les femmes ne dorment pratiquement jamais ni dans la rue ni dans les abris de fortune ; le risque est 13 fois plus élevé pour un homme. Parmi les personnes sans domicile ayant dû séjourner plus d'un an dans la rue, 3 % sont des femmes. Les hommes bénéficient d'un hébergement plus rudimentaire : ils représentent 80 % des personnes en dortoirs ou en chambre, et sont plus nombreux dans les centres avec départ le matin. Cette différence s'explique en partie par le fait que les femmes sont plus souvent accompagnées d'enfants (une femme sur deux contre 7 % des hommes) et orientées vers des modes d'hébergement adaptés (trois sur quatre en studio ou appartement ; une sur quatre dans des centres où elles peuvent rester la journée). Les hommes accompagnés d'enfants sont dans la même situation mais les femmes sans enfant ont quand même des conditions d'hébergement plus satisfaisantes que celles des hommes. Les jeunes sont plus souvent en chambre d'hôtel, les plus âgés plus souvent dans des centres. Les étrangers sont deux fois plus souvent hébergés dans des centres avec départ obligatoire le matin.

Les critères de sélection des structures d'accueil conduisent à réserver les formes d'hébergement les plus personnalisés et les plus stables à certains publics. Une moitié des personnes accueillies a été orientée par un service social et bénéficient de conditions d'accueil plus favorables – une personne sur cinq doit quitter le centre le matin contre deux sur cinq pour les autres –, l'autre moitié des personnes accueillies est arrivée spontanément, seules pour les 2/3.

Le rythme, la nature et la gravité des ruptures familiales, professionnelles, résidentielles, sociales sont autant de facteurs qui différencient les parcours des personnes sans domicile.

Pour la famille, les ruptures brutales qui conduisent à la rue existent, mais c'est généralement un processus beaucoup plus lent, de glissement progressif. On ne dispose pas de données très précises sur ces points, l'enquête Insee montre cependant que les deux tiers des personnes usagers de services ¹ vivent seules. En revanche, des travaux qualitatifs, des témoignages directs permettent d'approcher cette question délicate. Ces travaux dégagent quelques « types » parmi les personnes sans domicile au regard de leur parcours familial. Les « grands célibataires » maintiennent un lien, certes ténu et instable, avec une personne, souvent une femme. Le démantèlement familial se produit en douceur, au fur et à mesure que la famille, protégeant le « grand célibataire », tolérant ses divagations, servant d'intermédiaire entre les institutions et lui, voit son équilibre interne menacé. La compassion s'essouffle et l'éloignement apparaît comme une réponse aux infractions répétées aux règles organisationnelles de la famille. Parmi les jeunes sans domicile, beaucoup ont une vision très manichéenne de leur famille (le père est un traître, la mère une sainte). En définitive, c'est au travers d'un démantèlement familial rampant

¹ Hébergement ou distribution de repas chauds

que se constitue le plus souvent une vie d'errant, au rythme des allers retours entre famille, prison, hôpital psychiatrique et la rue.

La perte du logement suit souvent le même mouvement assez lent et sanctionne la disqualification sociale de l'individu. Les personnes sans domicile évoluent en permanence entre plusieurs modes d'hébergement (les parents, les amis, le squat puis l'hôpital, la prison, l'hébergement d'urgence) dont la caractéristique commune est l'absence d'intimité. Dans l'enquête Insee, les trois quarts des personnes sans domicile ont déjà eu un logement personnel, principalement comme locataire ; elles l'ont perdu pour des raisons variées – séparation pour 37 % ; changement de lieu pour 20 % ; difficulté à payer le loyer pour 20 % ; expulsion pour 13 % –. Avant d'être sans domicile, elles ont eu des formes précaires de logement : l'hébergement chez des parents ou des amis -2 personnes sur 10 –, l'hôtel ou l'occupation d'un logement sans titre – pour une sur 10 –. Parmi les personnes dormant dans la rue depuis moins d'un an, rares sont celles qui sont passées directement de la situation de locataire à celle de sans abri (1 sur 10).

Les rapports au travail correspondent là aussi à une diversité de situations et les ruptures ne sont pas toujours brutales. Certaines personnes ont connu une assez longue période d'intégration dans un univers professionnel et ont subitement perdu leur emploi. D'autres sont encore salariés. D'autres sont toujours restés à distance du monde du travail, vivent de petits boulots mais, que ceux-ci viennent à manquer ou que les personnes perdent leur capacité de mobilisation, et elles se marginalisent rapidement, particulièrement lorsque apparaît une consommation régulière et excessive d'alcool. Enfin, certains, notamment les jeunes, n'ont jamais travaillé.

Dans l'enquête Insee, parmi les personnes sans domicile usagers des services, on compte un tiers d'actifs occupés, et plus de 40 % de chômeurs. Parmi les inactifs, un tiers le sont pour des raisons de santé, un sur six par indisponibilité – des femmes avec enfants pour l'essentiel –. Parmi ceux qui ne travaillent pas, 28 % n'ont jamais travaillé plus de six mois de suite : ce sont essentiellement des personnes de moins de 30 ans. Parmi ceux qui sont au chômage, les trois quarts ont déjà eu une activité pendant 6 mois de suite ; 50 % d'entre eux sont chômeurs depuis plus de douze mois, 15 % depuis plus de cinq ans. Enfin parmi ceux qui travaillent, un sur quatre seulement est en contrat à durée indéterminée, 15 % sont en contrat à durée limitée, les autres sont intérimaires ou sans contrat.

Certains travaux qualitatifs et des témoignages directs montrent que la présentation de leur parcours par les personnes sans domicile peut être contrastée, nuancée ou même contradictoire. Elles se présentent comme des victimes sociales et imputent la responsabilité de leur situation à des causes extérieures (les parents alcooliques, la Ddass, les licenciements ou encore le capitalisme) ou, les deux discours pouvant coexister, comme les acteurs de leur propre vie qui, à un moment, ont fait le choix d'une plus grande autonomie. Les jeunes subliment leur période enfantine mais s'affirment dans le même temps comme des sujets autonomes qui désirent retrouver une filiation dans la communauté zonarde. D'autres personnes sans domicile préfèrent oublier le passé, disent avoir disparu pour ne plus être confrontées aux reproches, à l'incompréhension de la famille, à

leur passé. La thématique du « nouveau départ » est alors très présente – redémarrer, repartir à zéro –.

La vie sans domicile

Les lieux et les trajectoires de la vie sans domicile sont également variés. Au-delà du sens commun pour lequel la personne sans domicile vit dans la rue, le phénomène est beaucoup plus complexe et plus diversifié. Le passage dans la rue est un moment plus ou moins long, plus ou moins bien vécu. Le développement des dispositifs d'urgence a contribué à soustraire de l'espace public certaines populations malgré tout sans domicile, à la recherche d'espaces d'intimité. Ces publics très divers – jeunes femmes avec enfants, victimes de violences conjugales, jeunes routards, clochards, débou-tés du droit d'asile... – ne fréquentent pas toujours les mêmes lieux, ne se rencontrent pas. Parmi les jeunes errants, certaines études distinguent différentes populations selon la taille de l'espace d'errance (une ville, une région, tout le territoire). Les circuits entre services d'urgence sont-ils stables ou bien les personnes sans domicile passent-elles sans arrêt d'un service à un autre ? Elles font en général l'expérience des deux modes de vie. D'ailleurs, l'enquête Insee montre clairement que les usagers des services d'aide et parmi eux les personnes sans domicile évoluent entre plusieurs types d'hébergement. En définitive, « les foyers et la rue ne sont pas séparés »¹.

Parmi les personnes sans domicile usagers de services d'aide², 8 % sont sans abri, 50 % sont hébergées dans des centres, plus du tiers est hébergé en studio ou en appartement. Celles qui sont « sans abri » ont dormi la nuit précédant l'enquête dans un lieu non destiné à l'habitation. La moitié d'entre elles occupent un espace fermé et privé – une cave, une voiture, une usine – ; l'autre moitié dorment dans un espace public, fermé pour 30 % d'entre eux – métro, gares, centres commerciaux –, ouvert pour 17 % d'entre eux. 6 sur 10 n'ont accès à aucun point d'eau, les deux tiers ne peuvent pas laisser leurs affaires à l'endroit où elles dorment. Les trois quarts des personnes sans abri ont la possibilité de recevoir du courrier, la plupart du temps grâce à une domiciliation dans une association.

Un peu plus de la moitié des personnes sans domicile usagers de services est hébergée dans des centres. Parmi elles, 2 sur 3 (soit le tiers de l'ensemble des personnes sans domicile) peuvent accéder à ce centre toute la journée – liberté d'accès aux parties communes en journée, à leur chambre – ; elles y bénéficient souvent d'un accompagnement social et d'un accueil personnalisé. Une personne sans domicile hébergée sur 3 (soit 14 % de l'ensemble des personnes sans domicile) doit à l'inverse quitter le centre le matin, avant huit heures dans un cas sur quatre, et n'est pas toujours assurée de retrouver une place le jour suivant. L'enquête ne permet pas de connaître précisément les trajectoires des personnes sans domicile entre différentes formes d'hébergement – urgence, courte durée ; insertion, longue durée ; services de relogement –. En tout état de cause les va et vient sont fréquents et : le passage dans une structure ne prémunit pas contre le risque de

¹ Voir contribution Insee, et M. Marpsat, J.-M. Firdion, *La rue et le foyer*, Puf – Ined.

² *Adultes, francophones, dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants en France métropolitaine.*

devoir dormir dehors ultérieurement. Certains hébergements conçus pour l'urgence de courte durée constituent en réalité un mode d'hébergement durable en particulier pour les étrangers en attente d'un titre de séjour et pour les hommes âgés. L'ancienneté des personnes dans les structures l'atteste : dans les centres à départ le matin, 12 % des personnes accueillies y dorment depuis plus de six mois, 2 % depuis plus de 20 ans.

Une personne sans domicile usager des services d'aide sur deux a été amenée à dormir dans la rue au moins une nuit dans sa vie. Les durées de séjour sont variables (1/4 moins d'une semaine, 1/4 plus d'un an). Les foyers et la rue ne sont pas deux mondes séparés, les populations accueillies dans les centres notamment dans ceux que l'on doit quitter le matin présentent des caractéristiques proches de celles qui dorment dans la rue. Les personnes sans domicile qui dorment dans ce type de centre sont quatre fois plus nombreuses à avoir dormi dans la rue la semaine précédente que celles qui dorment dans des centres auxquels elles peuvent accéder dans la journée.

Plus du tiers des personnes sans domicile usagers de services d'aide sont hébergées en studio ou en appartement. Un quart de ces logements se situent dans des structures collectives, les trois quarts non loin du centre dont ils dépendent. Ces logements présentent le même niveau de confort que ceux du reste de la population. Enfin, 5 % des personnes sans domicile usagers de services d'aide sont hébergées en chambre d'hôtel.

Les temps de la vie sans domicile contribuent également à différencier les parcours. Des observateurs – chercheurs, intervenants sociaux – considèrent que l'ancienneté dans la rue est le critère pertinent de catégorisation des personnes sans domicile. Certains évoquent même la « carrière » dans la rue, dans laquelle on entre par paliers, on perfectionne au fur et à mesure ses techniques de survie, on s'installe dans la précarité et on se sépare du monde ordinaire. Dans l'enquête Insee, on constate que les trois quarts des personnes sans domicile restent longtemps dans cette situation. En moyenne, elles l'avaient été 7 mois en 2000. 4 personnes sans domicile sur 10 étaient dans la même situation un an avant. Parmi les personnes dormant dans la rue, 3 sur 10 étaient déjà dans cette situation un an avant. Parmi elles, la moitié ont dormi plus d'un an dans la rue, c'est également le cas de 20 % des personnes hébergées dans un centre qu'elles doivent quitter le matin.

L'« installation » dans la vie sans domicile

Les relations avec les proches (famille, amis) sont rarement entièrement rompues, elles s'inscrivent plutôt dans une logique de distanciation progressive. Le maintien de relations avec d'anciennes connaissances dépend de la distance géographique et de l'ancienneté dans la rue, il est plus facile quand elles appartiennent à des milieux populaires. Il permet d'améliorer le quotidien de la survie, d'échanger avec des tiers sans devoir d'emblée justifier sa situation et raconter son histoire.

Les relations entre personnes sans domicile existent, de manière plus ou moins structurée : chercheurs et observateurs ont des positions différentes sur l'existence d'une « culture de la rue » autour d'une communauté d'existence ou simplement l'existence de « milieux » dans lesquels des relations informelles se nouent sur des enjeux de survie

(trouver un hébergement, une aide, des « combines »...) mais sont aussi la source de conflits violents dont toute forme de solidarité est exclue.

La culture commune de la rue concernerait les clochards, ceux qui sont durablement installés dans la rue. Cette sous-culture composée de valeurs, de codes, de rites constituerait les clochards comme groupe social. Cette culture est centrée sur la vie quotidienne, sur une sociabilité de type familial (mêmes rythmes quotidiens, exploration et appropriation d'un espace commun, partage de la bouteille) faite de rituels. Cette « famille » est composée d'individus sans passé, souvent désignés par des surnoms au sein du groupe. Cependant, imaginer les clochards sous cet angle peut aussi être interprété comme une protection rassurante du corps social.

D'autres observateurs du monde de la rue considèrent au contraire que, pour l'essentiel des personnes y vivant, les relations entre pairs, fluctuantes, circonstancielles, ne marquent pas l'entrée dans une communauté dotée d'une culture propre. Ainsi, les rassemblements de jeunes errants dans le centre de villes festivières permettent de nouer des contacts, d'accéder à certaines pratiques (petit trafic, deal) ou certains biens (squat). La revendication d'une culture alternative commune est fréquente. Les relations se font et se défont dans un réseau de sociabilités secondaires qui définissent plutôt un milieu qu'une communauté. Il n'y a pas d'organisation collective mais les personnes sans domicile ne sont pas coupées du monde. Certains territoires accueillent ces nouvelles socialités entre populations très diverses (routards, Sdf, immigrés récents, jeunes en rupture familiale...).

Les relations nouées dans la vie sans domicile peuvent permettre d'accéder à des ressources, les activités lucratives n'étant ni organisées, ni structurées. Mais l'enquête Insee montre que lorsque les personnes sans domicile en ont un, leur revenu est faible (revenu mensuel médian pour les personnes seules, 2 500 francs). 13 % vivent uniquement des revenus de leur travail, un quart ne disposant ni de revenu de travail, ni de prestation sociale. 60 % d'entre elles reçoivent au moins une prestation sociale – seule ressource pour 28 % – : moins d'une sur quatre perçoit le Rmi. 60 % d'entre elles déclarent bénéficier de la Cmu. Une personne sans domicile sur dix fait la manche.

Les institutions contribuent, comme la mendicité, à installer l'identité sociale des personnes sans domicile dans l'espace public. La dépendance au circuit d'assistance est diversement appréciée par les chercheurs. Certaines considèrent que non seulement elles ne sont pas dépendantes des circuits d'assistance mais qu'elles sont au contraire des acteurs capables de s'organiser, les prestations sociales étant incluses dans une économie de moyens. Des formes de rationalisation de l'usage de ces circuits apparaissent : l'emploi du temps est organisé en fonction des horaires des prestations recherchées, l'absence de logement supposant une certaine compétence d'organisation et de planification. D'autres études, sans nier le savoir-faire développé dans l'utilisation des services d'aide, insistent sur l'installation durable dans la précarité qu'elle révèle. Après une série de renoncements, les personnes s'inscrivent dans une logique de dépendance des structures caritatives.

Dans la mesure où elle a été réalisée auprès d'usagers des services d'aide, l'enquête Insee ne permet pas de mesurer le non-recours aux services d'aide, ni d'évaluer l'adaptation de l'offre d'hébergement et de restauration aux demandes. Cependant elle montre que toutes les personnes sans domicile qui le souhaitent ne peuvent pas recourir à un centre d'hébergement. Parmi les personnes qui avaient dormi dans la rue la nuit précédant l'enquête, un quart auraient souhaité dormir dans un centre. Elles n'ont pas pu rester dans le centre qu'elles fréquentaient (durée du séjour, manque de place) ou elles n'ont pas pu y entrer (horaires, manque de place). Parmi les personnes qui ne dorment pas dans un lieu conçu pour l'habitation, la moitié ne veulent pas se rendre dans ces structures à cause du manque d'hygiène et de sécurité, du refus de fréquenter d'autres sans domicile, de la réglementation des centres.

La dégradation extrême des conditions d'existence et la survie par le « maintien de soi » structurent la vie sans domicile. Le séjour à l'hôpital est une étape fréquente pour les personnes sans domicile usagers des services au sens de l'enquête Insee. Au cours de l'année précédente, près d'un tiers d'entre elles ont séjourné à l'hôpital pour des durées très variables, le plus fréquemment suite à un accident – agressions, accidents sur la voie publique, tentatives de suicide–. Cette population déclare des problèmes de santé spécifiques certains étant directement liés aux conditions physiques d'existence, notamment les maladies de la peau ou les problèmes pulmonaires, d'autres révèlent une dégradation de leur santé psychique (états dépressifs et troubles psychiques).

Tableau 1

État de santé psychique et conditions de vie des sans domicile usagers de services d'aide

(en %)

Problèmes déclarés	Sans-domicile usagers des services d'aide						
	Occupant un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune)	hébergé en					Ensemble
		chambre ou dortoir dans une structure collective		Chambre d'hôtel	logement aidé		
		avec départ obligatoire le matin	sans départ obligatoire le matin		Dans une structure collective	hors structure collective	
Troubles mentaux	13	5	7	9	3	2	5
États dépressifs	33	19	21	28	27	22	23
Nervosité, tension, stress très fréquents	28	25	21	25	22	21	22
Problèmes de sommeil très fréquents	33	28	24	29	23	24	25

Lecture : 13 % des sans domicile usagers de services d'aide occupant un lieu non prévu pour l'habitation déclarent avoir des troubles mentaux.

Champ : personnes francophones de 18 ans ou plus, agglomérations de plus de 20 000 habitants, France métropolitaine.

Source : Insee, enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou les distributions de repas chauds, janvier 2001.

L'installation durable dans la rue contraint les individus à se positionner par rapport à une identité de sans domicile, à laquelle la plupart du temps ils résistent en dénigrant la figure repoussoir du clochard. Ces tentatives pour sauver la face révèlent cette volonté de « maintien de soi » dans un statut social dévalorisé. L'identité devient subjective, l'imagination, parfois la mythomanie, permettent de se maintenir, au prix aussi d'une altération de la santé mentale des personnes.

Les témoignages, les travaux de recherche sont souvent muets sur les « sorties » de la vie sans domicile. La diversité des situations et des détresses exige en la matière de distinguer, parmi les personnes sans domicile, les personnes touchées par la précarité, la pauvreté et celles victimes de la grande exclusion. Pour celles-ci, les « clochards », certains intervenants semblent estimer qu'une approche en termes de « sortie » n'est pas pertinente et que d'une certaine manière, elle permet aux acteurs sociaux de nier les réalités très dures de l'existence dans la rue, d'autant que lors de rares cas connus de sorties, il est opposé une forte résistance à évoquer la réalité du passé vécue comme trop douloureuse.

Les étrangers

Plus souvent et plus gravement pauvres, rencontrant des obstacles spécifiques pour l'ouverture ou le renouvellement de leurs droits sociaux, les étrangers représentent dans leur ensemble une population vulnérable. Les difficultés liées à la langue, l'articulation délicate entre les règles du séjour et les règles d'accès aux droits sociaux complique l'exercice des droits. A ces constats hélas anciens et structurels, s'ajoute aujourd'hui la dégradation récente et rapide de la situation sociale des demandeurs d'asile, de leurs familles et des déboutés ¹.

Une plus grande pauvreté et une plus grande fragilité de droits

En 1999, le recensement enregistrait la présence sur le territoire de 4 310 000 immigrés c'est-à-dire des personnes nées à l'étranger qui ne possédaient pas la nationalité française à la naissance. Les immigrés représentent 7,4 % de la population métropolitaine. Cette proportion est stable depuis 25 ans. Parmi les immigrés, 2 750 000 ² sont étrangers, les autres ayant acquis la nationalité française.

Les étrangers sont plus souvent pauvres. Selon l'enquête Revenus fiscaux (Insee) de 1997, 7 % de l'ensemble des ménages vivent sous le seuil de pauvreté ; cette proportion s'élève à 9 % pour les ménages dont le chef est français par acquisition, et à 25 % pour les ménages dont le chef possède la nationalité algérienne, marocaine ou tunisienne ³. Selon l'enquête « bas revenus » de la Caisse nationale d'allocations familiales en juin 2000, un tiers des allocataires se situent en dessous du seuil. Cette proportion est

¹ Voir les contributions de M-T. Espinasse *Pauvreté et précarité des étrangers*, de N. Leguy, *Un centre d'accueil en état d'urgence : la Cafda* et de A. Mollet, *Le logement des étrangers et des immigrés* dans les Travaux 2001-2002.

² On compte aussi 510 000 étrangers non immigrés. Ce sont majoritairement les enfants mineurs nés en France de parents étrangers.

³ Les effectifs sont trop restreints pour d'autres nationalités.

en fait plus faible pour les allocataires français ou ressortissants de pays membres de l'Union européenne et nettement plus élevée pour les allocataires ressortissants d'un pays n'appartenant pas à l'Union européenne (près de la moitié). La pauvreté des étrangers hors Union européenne est donc plus forte mais également différente au regard des structures familiales notamment puisque les couples avec enfants sont sur-représentés.

Une étude de l'Iaurif menée en Ile-de-France ¹ à partir des résultats de l'enquête logement de 1996 précise et renforce ces constats. Alors qu'en Ile-de-France, la proportion de ménages étrangers est restée stable aux alentours de 12 %, depuis une trentaine d'années ils sont de plus en plus présents parmi les ménages pauvres. En 1978, 18 % des ménages pauvres sont des ménages étrangers ; en 1996, ils représentent près du tiers des ménages pauvres (32 %). Cette étude confirme les différences très nettes des situations des ménages étrangers au regard de la pauvreté selon qu'ils sont ou non ressortissants d'un pays de l'Union européenne. En Ile-de-France, le taux de pauvreté des ménages dont le chef est ressortissant d'un pays de l'Union européenne est de 17 % contre 43 % pour les autres ménages étrangers. De même observe-t-on des différences entre Français : 8,5 % des ménages dont le chef est français de naissance sont pauvres contre 24 % des ménages dont le chef est français par acquisition. Si l'on neutralise les effets de structure pouvant expliquer en partie cette plus grande pauvreté des ménages étrangers – davantage de ménages avec un seul apporteur de ressources, familles nombreuses et emplois faiblement rémunérés –, le risque de pauvreté des ménages étrangers hors Union européenne reste deux fois plus élevé que celui des français de naissance. Les données du Secours catholique confirment ces constats. En 2000, 20 % des personnes ou familles accueillies étaient de nationalité étrangère (soit 134 000 personnes ou familles) parmi lesquelles la proportion de personnes sans ressources est trois fois plus élevée que pour les ménages français (30 contre 10 %).

Les difficultés classiques d'accès aux droits relevées dans le rapport 2000 de l'Observatoire – manque d'information, incompréhension des règles, multiplicité des guichets, non recours – prennent une dimension particulière pour des populations qui, avant même d'entrer en contact avec les guichets sociaux, doivent résoudre les difficultés liées au séjour. L'autorisation de séjour, ainsi que les différentes mentions sur sa durée et son motif ouvrent l'accès à des droits sociaux différenciés. Elle dépend elle-même de facteurs nombreux (nationalité, conditions d'entrée sur le territoire, objet du séjour et nature du titre sollicité). Depuis quelques années et essentiellement sous l'effet de la saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence par l'accueil de demandeurs d'asile, de déboutés et de leur famille, les associations de solidarité généralistes, les services sociaux sont très directement confrontés à ces difficiles questions juridiques.

L'étude engagée par l'Observatoire sur cette question amène à distinguer une précarité de statut liée au droit du séjour et une précarité de gestion liée aux pratiques administratives auxquelles cette population est confrontée.

¹ Au recensement général de la population de 1999, 40 % des ménages étrangers vivant en France métropole sont installés en Ile-de-France.

Le principe d'égalité de traitement entre nationaux et étrangers en matière de droits sociaux n'a été acquis que très progressivement et il reste encore d'une nature particulière : ainsi, le bénéfice de l'allocation adulte handicapé (Aah) et du minimum vieillesse n'est ouvert aux étrangers résidant régulièrement sur le territoire que depuis 1998. On a encore vu récemment dans un registre différent, néanmoins significatif (les pensions d'anciens combattants) que la nationalité des individus n'était pas neutre sur la portée que l'on donne à ce principe d'égalité.

En principe, le bénéfice des droits sociaux est lié à la régularité du séjour, dont les conditions sont définies dans l'ordonnance du 2 novembre 1945, récemment modifiée par la loi du 11 mai 1998. Schématiquement, on peut distinguer trois régimes d'entrée et séjour selon la nationalité de l'individu : les ressortissants de l'Espace économique européen (Eee), les ressortissants de pays ayant conclu une convention avec la France, les autres, relevant du droit commun des étrangers.

La possession d'un titre de séjour en cours de validité permet l'ouverture des droits sociaux, leur versement étant soumis au principe de résidence sur le territoire. Cependant, la durée du titre et les obligations en matière de permanence de résidence donnent lieu à des situations variables. L'ouverture de droits et le versement de prestations supposent la détention d'un titre de séjour d'une durée supérieure à trois mois. Or, bon nombre d'étrangers et en particulier les demandeurs d'asile ne disposent que d'une autorisation provisoire de séjour inférieure ou égale à trois mois. La résidence habituelle requise pour l'ouverture et le versement de droits suppose que le bénéficiaire ne quitte pas le territoire plus de trois mois ; certaines prestations supposent en outre une ancienneté de résidence (trois ans pour le Rmi). À l'inverse, la situation sociale et la perte de droits sociaux peuvent remettre en cause le droit au séjour. Ainsi un demandeur d'emploi en fin de droits et sans ressources peut se voir refuser le renouvellement de son titre de séjour s'il ne peut faire valoir un autre motif de droit au séjour que le travail.

La précarité de gestion liée aux pratiques des administrations délivrant des titres et des administrations sociales fragilise encore la situation des étrangers. Les lenteurs administratives ¹ en amont des guichets sociaux peuvent en effet compromettre la situation sociale des étrangers. Les délais de délivrance et de renouvellement des titres peuvent être extrêmement longs, parfois de l'ordre d'un an et ne sont pas justifiés par la procédure elle-même puisque l'on observe des délais très variables d'une préfecture à l'autre. Le Secours catholique déplore une dégradation de la situation administrative des étrangers. À ces lenteurs, s'ajoutent des incertitudes sur les interprétations du droit par les administrations. De nombreux observateurs constatent ainsi que les préfectures semblent privilégier une interprétation restrictive du droit au séjour, elles ont tendance notamment à ne délivrer que des titres d'un an quand elles pourraient délivrer des titres de 10 ans. Du côté des administrations sociales, on observe également des dysfonctionnements, quand il faut par exemple collaborer avec les administrations des pays d'origine, pour la retraite

¹ Voir dans le rapport 2000, l'impact des retards de versements sur la situation des personnes.

par exemple, ou pour interpréter la notion de « résidence stable ou habituelle » afin de maintenir une prestation. Ces libertés prises avec le droit peuvent aller jusqu'au développement de pratiques extralégales : ainsi en est-il de la remise par les préfectures de convocations en lieu et place de récépissés.

Pour les demandeurs d'asile, une situation d'urgence

Depuis deux ans, plusieurs grandes associations appellent l'attention des pouvoirs publics sur l'arrivée de demandeurs d'asile et de leur famille dans les grandes métropoles – mobilisation du collectif Alerte en janvier 2001 par exemple–. Plusieurs instances les ont suivies – discussion au sein du Conseil national de lutte contre les exclusions (Cnle), avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (Cncdh) en juillet 2001, recommandations du Haut commissariat aux réfugiés (Hcr)–.

Les sources d'information sont essentiellement des données administratives (nombre de demandeurs, délais d'instruction, taux de refus). En revanche, la situation familiale, les trajectoires des déboutés du droit d'asile, des mineurs isolés sont moins connues.

Encadré 2

Éléments de cadrage sur le droit d'asile

Les demandes d'asile conventionnel, les plus nombreuses, déposées auprès des préfectures permettent la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour, d'un mois, au cours duquel une demande doit être déposée à l'Office de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra), démarche qui permet de bénéficier d'une autorisation de séjour de trois mois, de l'allocation d'attente (un mois) puis de l'allocation d'insertion (1 840 francs) s'ils ne sont pas hébergés dans le dispositif national d'accueil, de la Cmu. Depuis 1991, les demandeurs d'asile ne peuvent plus travailler dans la période d'attente de traitement de leur dossier par l'Ofpra. A la même époque a été mis en place le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et de leur famille (centres de transit, centres d'accueil, centres provisoires d'hébergement et très récemment centre d'accueil pour les mineurs isolés).

L'admission exceptionnelle au séjour au titre de l'asile territorial concerne des personnes originaires de pays où prévaut une situation de guerre ou de violence telle qu'il est objectivement impossible de les y renvoyer. Elle est déposée dans les préfectures, une autorisation de séjour est délivrée jusqu'à la décision du ministre de l'intérieur. Également soumis à l'interdiction de travailler, les demandeurs d'asile territorial ne bénéficient pas pour autant des aides financières versées aux demandeurs d'asile conventionnel.

À leur arrivée en France, les demandeurs d'asile conventionnel qui ne peuvent être hébergés par des proches peuvent, au prix du renoncement à l'allocation d'insertion transformée en une allocation sociale globale, être hébergés dans les centres d'accueil

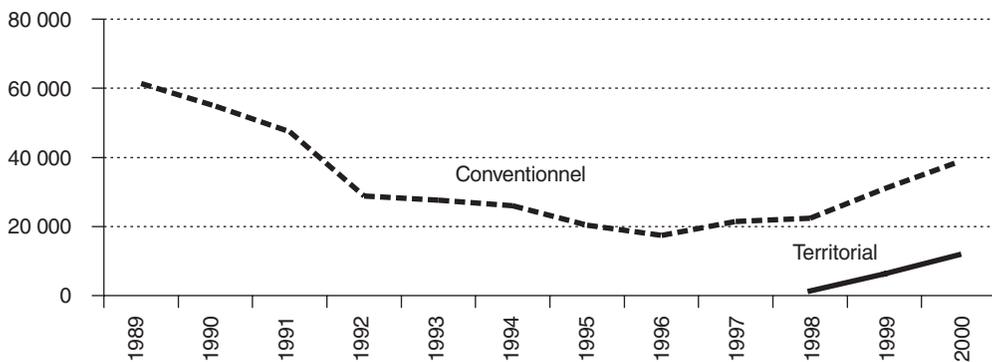
des demandeurs d'asile (les Cada). L'offre d'hébergement a augmenté en 2000 et 2001 (7 436 places financées fin octobre 2001). Récemment, un dispositif d'accueil d'urgence de 1 700 places a été mis en place.

Malgré cette augmentation, le dispositif national d'accueil est saturé et ne parvient pas à satisfaire les besoins. Cette situation n'est pas nouvelle : la Cour des comptes ¹ estime que de 1995 à 1998, 15 % seulement des demandeurs remplissant les critères ont pu être admis en centre d'accueil. En 2000, le Service social d'aide aux migrants (Ssae) estimait que pour 200 places libérées chaque mois, 450 nouvelles demandes étaient déposées. Cette situation s'est aggravée en 2001.

L'une des conséquences les plus visibles de cette embolie est la saturation à leur tour de dispositifs d'accueil de publics sans domicile aujourd'hui confrontés à des demandes d'accueil de familles de demandeurs. Ces structures essaient de répondre aux attentes spécifiques de ces publics : mise en confiance de populations dont la peur, les violences subies dans le pays d'origine, l'ostracisme des représentants de l'autorité contribuent à nourrir la détresse, mais aussi scolarisation des enfants, recherche d'un hébergement stable et adapté à l'accueil de familles, prise en charge d'états de santé dégradés...

Graphique 1

Évolution des flux de demandeurs d'asile



Source : Ofpra (asile conventionnel), Ministère de l'Intérieur (asile territorial).

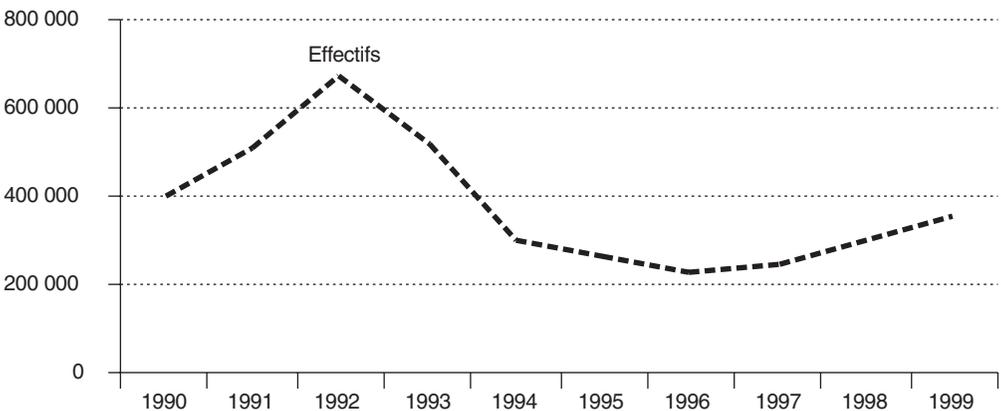
¹ Rapport 2000 de la Cour des comptes.

Plusieurs explications sont régulièrement avancées pour expliquer la situation actuelle, mais aucune n'y parvient seule. Certaines reposent sur une analyse de l'asile et des populations concernées, d'autres reposent davantage sur les évolutions du dispositif d'accueil, et des droits des demandeurs.

La progression du nombre de demandeurs d'asile ne permet pas à elle seule d'expliquer la dégradation de leur situation sociale. Cette progression concerne en effet l'ensemble des pays de l'union européenne parmi lesquels la France ne se situe qu'en 3^{ème} position pour l'accueil des demandeurs. Les flux ont donc sensiblement augmenté alors même que les taux d'accord sont faibles : 17,1 % des demandeurs d'asile conventionnel et 2,9 % des demandeurs d'asile territorial ont obtenu satisfaction en 2000. En définitive, les flux actuels de demandeurs d'asile ne situent pas la France dans une configuration exceptionnelle, ni au regard des autres pays de l'Union européenne, ni au regard de ce qu'elle a connu dans les vingt dernières années, le maximum historique ayant en effet été enregistré en 1989.

Graphique 2

Évolution des flux de demandeurs d'asile dans l'Union européenne

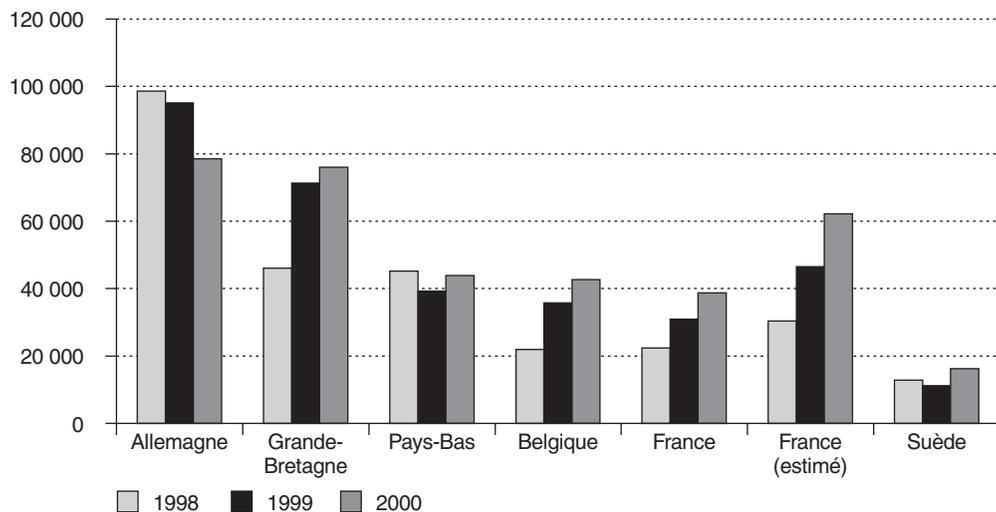


Source : Eurostat.

D'autres explications, tenant à l'évolution de la population des demandeurs d'asile, sont également avancées. Il y aurait aujourd'hui davantage de familles alors qu'auparavant la demande d'asile relevait plutôt d'hommes seuls qui faisaient ensuite venir les leurs. La plupart des intervenants sociaux partagent ce sentiment qui ne peut cependant être appuyé d'aucune statistique, la France ne recensant pas les mineurs. Les nouveaux arrivants auraient moins de liens communautaires ou familiaux et seraient ainsi

Graphique 3

La demande d'asile dans quelques pays de l'UE depuis 1998



Source : Eurostat. Pour la France : données Eurostat et estimation.

plus dépendants des aides et systèmes d'hébergement. Là encore, ce sentiment demanderait à être confirmé par une comparaison entre la situation de 1989 et celle d'aujourd'hui. Actuellement, les demandeurs d'asile sont essentiellement des Chinois, des Maliens, des Turcs, des ressortissants de l'ex-RDC et des pays de l'ex-URSS, des Algériens. En 1989, il s'agissait de Turcs, de Somaliens, de Zaïrois.

Une deuxième série d'explications reposant sur les évolutions, sociales, juridiques et administratives sont avancées. Le développement de l'urgence sociale depuis une dizaine d'années aurait contribué à rendre visible une question qui se posait déjà en 1989. La suppression de l'autorisation de travailler en 1991, en limitant les revenus des demandeurs d'asile, aurait renforcé leur dépendance à l'égard du système d'hébergement, le travail illégal ne leur permettant pas de se loger. Enfin, l'allongement des durées préalables à la demande d'asile puis de traitement est évoqué. En effet, l'accès au dispositif national d'accueil est subordonné au dépôt d'une demande d'asile en préfecture, démarche dont les délais n'ont cessé d'augmenter. De son côté, l'Ofpra chargé de l'instruction des demandes est embouteillé par l'afflux des dossiers et dispose de trop peu de moyens – au regard notamment d'organismes ayant des missions comparables dans d'autres pays de l'Union européenne – pour donner une réponse aux demandes déposées dans des délais appropriés à des situations d'urgence.

Les analyses sont rendues difficiles par la très forte médiatisation du phénomène. En tout état de cause, sous réserve d'un examen qui reste à faire, la combinaison

de différents facteurs « objectifs » tenant aux modalités de traitement juridique et administratif de la demande d'asile a conduit à cette situation aujourd'hui explosive : le maintien pendant une période prolongée de personnes, de familles, dans une situation de dépendance complète vis-à-vis d'un système d'accueil sous-dimensionné.

Au-delà des évolutions probables du statut des demandeurs d'asile, la question de l'avenir des déboutés reste entière.

Le traité d'Amsterdam a transféré à l'Union les compétences en la matière ; un projet de directive relative à la procédure commune et aux normes minimales d'accueil est en cours d'examen devant le Conseil. Ce projet de directive inscrit parmi les normes minimales d'accueil la possibilité pour les demandeurs d'asile, au-delà d'un certain délai (six mois) de travailler.

On ne dispose pas actuellement d'étude sur les trajectoires des déboutés du droit d'asile, exclus parmi les exclus. On peut avoir une idée de leurs conditions d'existence grâce aux études qui ont été menées lors des grandes opérations de régularisation. La dernière en date a été menée par le Centre d'études de l'emploi ¹ en juin 2000, sous la forme d'une enquête menée auprès d'étrangers ayant bénéficié de la régularisation portant sur leurs conditions de vie auparavant. Le choix du pays d'accueil semble s'être imposé d'emblée, il s'agit de la destination habituelle des migrants de la région d'origine, choix renforcé en cas de présence de parents sur le territoire. Cette conclusion converge avec d'autres enquêtes menées à l'échelon européen par Eurostat ². La solidarité familiale ou communautaire permet dans les premiers temps de bénéficier d'un soutien matériel, en particulier d'un hébergement, d'un travail parfois. Mais cette solidarité semble n'avoir qu'un temps, aussi bien pour les personnes ayant accueilli le migrant qui l'invite à trouver un hébergement et pour les migrants eux-mêmes dans la mesure où les contreparties de cette aide peuvent se révéler particulièrement lourdes. Deux principales difficultés sont évoquées par les personnes interrogées : trouver un logement et se déplacer, donc s'exposer aux risques de contrôle. La peur et le stress structurent la vie quotidienne.

L'approfondissement en 2001 de la question capitale de l'accès aux droits fondamentaux des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion amène le Conseil de l'observatoire à poser plusieurs questions relatives aux orientations de l'action publique. En matière de santé, le renforcement considérable de la couverture sociale des populations les plus en difficulté par la création de la Cmu n'épuise pas, loin s'en faut, la question des inégalités de santé. De même, pour les personnes sans domicile, aussi bien les résultats de l'enquête Insee que les travaux de recherche et les témoignages directs semblent montrer que le développement des capacités d'hébergement ne suffit pas : d'autres raisons, plus complexes que le manque de revenus, peuvent mener les individus à la rue ou les y maintenir.

¹ F. Brun et S. Laacher *De la régularisation à l'intégration : stratégies, atouts, obstacles...* Centre d'études de l'emploi, Décembre 2000

² Eurostat « *Pourquoi les individus migrent ils ?* », Statistiques en bref N° 1/2001

Le renforcement des droits sociaux et l'amélioration des conditions pratiques d'accès à ces droits, hier pour la santé, demain peut-être en matière de logement ou d'asile, modifient en profondeur la situation d'un nombre important de personnes en difficulté. Pourtant, certaines situations de non-accès aux droits fondamentaux – en particulier pour les étrangers en situation irrégulière – demeurent et surtout certaines populations semblent malgré tout échapper à ces progrès.

En définitive, l'enjeu est bien de changer le regard que l'on porte sur les populations les plus vulnérables, d'accepter la complexité de la réalité sociale : l'extrême diversité de la pauvreté et de l'exclusion sur le territoire ne peut se satisfaire de politiques identiques, toutes les inégalités de santé ne disparaissent pas avec une amélioration des conditions financières d'accès aux soins, toutes les personnes sans domicile ne peuvent d'emblée s'inscrire dans une démarche d'insertion.

Conclusion générale

Entre la publication du premier rapport de l'Observatoire en novembre 2000 et le premier semestre 2002, la situation économique a évolué : le ralentissement de l'économie française devrait en effet se poursuivre au premier semestre 2002, sans que l'on puisse aujourd'hui aller au-delà dans la prévision. Mais avant ce ralentissement, plusieurs années de croissance économique soutenue ont permis de réduire le chômage, en particulier le chômage de longue durée. Durant la même période, la proportion de ménages pauvres en terme de ressources monétaires n'a pratiquement pas évolué. Mais, comme le premier rapport de l'Observatoire avait essayé de le montrer, cet indicateur est par définition assez peu sensible à la conjoncture. Il est lié à la distribution générale des revenus et donne de la pauvreté une vision relative. Cette stabilité indique que les revenus des ménages situés au-dessous du seuil ont évolué, en moyenne, comme ceux situés au-dessus : ces années de croissance n'ont pas plus profité aux pauvres qu'à l'ensemble de la population. En outre, nous sommes fortement démunis pour rendre compte des effets de la conjoncture sur les trajectoires des personnes elles-mêmes. D'autres indicateurs marquent une sensibilité plus grande : celui de la proportion de ménages pauvres en termes de condition de vie s'est légèrement amélioré ; le nombre de personnes bénéficiaires du Rmi a diminué plus nettement. La faible réactivité de la pauvreté à une conjoncture de reprise tient à la complexité des liens entre la pauvreté et le marché du travail. S'il reste une cause importante de pauvreté, le chômage est loin d'en être la seule et par conséquent des actions sur le marché du travail ne peuvent suffire à sa diminution. Ainsi, parce que la pauvreté est liée à de nombreuses causes structurelles (ruptures familiales, éducation, santé, fonctionnement du marché du travail ...) le retour de la croissance économique ne suffit pas à la réduire, en tout cas pas immédiatement.

Une reprise de la croissance économique, en dégageant des marges de manœuvre et des moyens supplémentaires, peut permettre d'engager des actions fortes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ; pourtant, l'analyse des représentations sociales de la pauvreté et de l'exclusion, en particulier dans l'opinion publique et dans la presse, semble montrer – mais cela reste à confirmer sur une période plus longue – que c'est précisément quand la situation économique s'améliore que la compassion, l'indulgence diminuent tandis que la sévérité des jugements et la mise en cause de la responsabilité individuelle des personnes dans leur situation de pauvreté ou d'exclusion se développent. Les politiques publiques sont ainsi soumises à des pressions contradictoires.

Ce n'est pas la seule difficulté qu'elles aient à résoudre : on insistera sur deux points qui se dégagent assez nettement des travaux menés cette année.

Les réalités de la pauvreté et de l'exclusion prennent des formes extrêmement variées selon les territoires. On ne parvient pas, à partir de cette première tentative de « géographie de la pauvreté » à établir un modèle territorial de développement de la pauvreté et de l'exclusion tant les dynamiques à l'œuvre sont variées. Si des facteurs généraux de pauvreté peuvent être identifiés, leur combinaison sur un territoire donné dépend d'une multitude d'autres éléments qui échappent pour beaucoup à toute tentative de syn-

thèse. Il est ainsi difficile de répondre à cette question faussement simple : certains territoires créent-ils de la pauvreté ? Peut-on isoler l'effet territoire ? Au-delà de ces difficultés d'analyse, cette grande diversité pose dans des termes renouvelés la question de la décentralisation et des niveaux pertinents d'intervention publique et de régulation, et de la répartition de l'effort de solidarité nationale en faveur des territoires les plus touchés selon la nature très différenciée des difficultés qu'ils rencontrent.

L'insertion par le travail est au cœur des représentations des acteurs du champ politique et administratif et des dispositifs publics. Sans qu'il s'agisse évidemment de remettre en cause la pertinence pour la très grande majorité des personnes en difficulté de cette démarche qui de surcroît correspond de très loin à leur principale attente, cette centralité du travail dans la définition des politiques sociales ne doit pas interdire de mettre en œuvre des solutions différentes pour les personnes très éloignées de l'emploi, et particulièrement celles qui, désocialisées, en situation extrêmement précaire sur le plan de la santé, de l'équilibre familial et social relèvent d'autres solutions dont l'absence les entretient dans des situations d'extrême misère.

En définitive, les travaux de l'Observatoire durant ses trois premières années d'existence – faut-il s'en étonner ? – attirent l'attention sur la complexité des causes de la pauvreté, l'hétérogénéité de sa répartition sur les territoires, la diversité de ses formes (jeunes, sans domicile, étrangers, familles monoparentales), les liens avec des facteurs plus généraux d'inégalités (santé, logement).

Ses travaux amènent à porter un regard plus riche sur des réalités tellement diverses que les simplifications nécessaires pour orienter l'action conduisent parfois à en nier des dimensions importantes. Il est donc essentiel d'aiguiser, d'affiner ce regard en développant les connaissances, en défrichant des pans entiers de ces réalités sociales jusqu'alors ignorés ou simplement devinés (sans domicile, personnes sans papiers...) et en définitive en enrichissant le contenu des représentations sociales de ces phénomènes et donc la genèse des politiques publiques. Ce changement du regard sur les pauvretés et les exclusions, l'Observatoire espère y contribuer à la mesure de ses moyens.

Il restera aux lecteurs de cet ouvrage une frustration – que parfois le Conseil de l'Observatoire exprime en son sein- : à quoi bon la connaissance si elle ne débouche pas sur l'action ? Où est le rôle de conseil au gouvernement, et la « figure imposée » de tout rapport : les propositions ?

C'est que tel n'est pas le rôle que les textes nous ont assigné. D'autres ont cette mission, et la diffusion la plus large possible de nos travaux est par ailleurs un élément, nous l'espérons, de réflexions pour les modifications des politiques de lutte contre la pauvreté. L'observatoire doit contribuer à la connaissance et c'est là une tâche suffisante qui suppose encore de nombreux travaux dans les années qui viennent.

Les travaux faits cette année montrent en tout cas que le grand progrès qu'a représenté le vote de la loi de lutte contre les exclusions de 1998 – qui a fait l'objet d'un travail d'évaluation par l'Igas en 2000 avec le concours des associations, complétée par un deuxième programme d'actions et désormais relayé au plan européen – mérite toujours et encore d'être conforté, élargi et que l'effort pour traquer les zones de non droit doit être inlassablement poursuivi.

L'Observatoire et les autres acteurs

Échanges avec les observatoires en région et les associations

Daniel Fayard (membre de l'Observatoire),
Noëlle Silvani (secrétariat général de l'Observatoire)

L'Observatoire a organisé à Paris, le 6 mars 2001, une rencontre nationale avec différents acteurs sociaux, en particulier des membres d'associations. L'un des objectifs, au-delà de la mise en débat de nos Travaux, était de faire part d'expériences de collaboration réussies entre acteurs appartenant à des milieux différents (administration, recherche, vie associative). Plus largement, l'Observatoire souhaitait avancer sur le thème suivant :

« Comment réconcilier la connaissance "scientifique" et la connaissance "sensible" ? Comment recueillir et analyser les savoirs irremplaçables des acteurs de terrain afin de mener une activité de veille attentive aux évolutions des formes de précarité, de pauvreté et d'exclusion ? Ce n'est pas parce que l'on a comme mission la connaissance que l'on est inutile pour l'action. Nous pensons au contraire que la compréhension des mécanismes et des processus est aujourd'hui déterminante pour l'action tant des pouvoirs publics que des associations »¹.

Des délégations de l'Observatoire se sont donc rendues auprès de trois observatoires régionaux mis en place dans le cadre de contrats de plan État/région : la Mission d'information régionale sur l'exclusion (Mire) à Besançon, la Mission régionale d'information sur l'exclusion (Mrie) à Lyon, l'Observatoire social méditerranéen (Osm) à Marseille.

Échanger sur la mise en place de ces lieux d'observation, connaître leurs réalisations, leurs principes d'action, leurs difficultés, réfléchir ensemble sur les voies possibles d'amélioration de la connaissance : tels étaient les buts poursuivis !

Des rencontres ont également eu lieu, sur leur terrain, avec des acteurs associatifs engagés dans la lutte contre l'exclusion et parfois des personnes qui trouvent auprès d'eux aide, soutien, accompagnement, voire travail ou formation.

Ces deux types d'acteurs, observatoires régionaux et associations, attendent beaucoup de l'Observatoire national. Ils disent leur besoin d'aller plus loin dans la prise en compte et la formalisation de leur savoir, mais également leur souhait de ne pas perdre leur liberté. Ils recherchent également des informations fiables, rigoureusement établies ainsi qu'une aide méthodologique qui leur permette de dépasser le niveau des bilans d'activité. Ils ressentent la nécessité d'entreprendre l'analyse des trajets suivis par les personnes qu'ils rencontrent, avant, pendant, mais aussi après leur passage par une situation difficile.

¹ Propos introductifs à la rencontre du 6 mars 2001, Marie-Thérèse Join-Lambert, présidente de l'Observatoire.

Encadré 1

Journée du 6 mars 2001 – Les conclusions des associations

Claire Beauville, de la Fnars et Jean Rousseau, d'Emmaüs France, par ailleurs membre de l'Observatoire, ont animé et synthétisé la table ronde consacrée aux attentes des associations participant aux échanges. Trois types d'attentes peuvent en être dégagées, sachant que certaines préoccupations trouvent déjà des éléments de réponse dans le *Rapport* et les *Travaux 2001-2002*.

• **Comment l'Observatoire peut-il favoriser la réflexion des appareils d'observation ?**

En particulier sur des problématiques nouvelles ou peu observées jusque là ? Sur ce thème, les représentants associatifs constatent un décalage entre les catégories utilisées par les statisticiens et la réalité observée sur le terrain. Ils aimeraient parallèlement que soit définie une nouvelle catégorie, celle des personnes exclues des droits fondamentaux de l'homme et du citoyen. Ils plaident également pour des méthodes complémentaires à l'approche statistique : monographies, parcours de vie, sondages, enquêtes auprès des acteurs notamment. Le projet « d'enquêtes sentinelles » annoncé par l'Observatoire a rencontré un vif écho. Également souhaitées, des études approfondies sur les processus d'entrée et de sortie de la pauvreté et de l'exclusion, en faisant participer les personnes en difficulté ainsi que les travailleurs sociaux et les associations.

• **Différents thèmes de réflexion à mettre à l'étude**

Les attentes exprimées dans ce domaine témoignent d'une double préoccupation : le champ du « hors droit » ainsi que l'analyse des causes de la pauvreté. Il s'agit des thèmes suivants : lien entre travail, non-travail et pauvreté ; la santé et notamment la souffrance psychique, le saturnisme ; le logement et en particulier celui des personnes dans la rue ou celles accueillies dans les centres d'hébergement, la violence, la reconduction de l'exclusion entre générations, la « débrouille ». Mais aussi la destruction sociale en tant que violation des droits de l'homme, l'exclusion par la culture. Les associations préconisent enfin de s'intéresser aux expériences réussies de lutte contre les exclusions, aux politiques menées en la matière... et à leur diffusion.

• **Mieux faire connaître les résultats de l'observation**

Autre interrogation de la part des acteurs de terrain : comment faire pour que les travaux d'observation soient mieux connus et servent davantage, tant aux acteurs de terrain qu'à l'action publique ? Articuler les travaux de l'Observatoire et ceux des autres structures dont les associations est une première réponse à étudier. Elle se double d'une autre question : les associations doivent-elles travailler ensemble pour que leurs données soient mieux utilisées par les décideurs ?

Il convient également d'envisager d'autres modes de diffusion des résultats de l'Observatoire, afin de les rendre plus rapidement et plus facilement accessibles aux acteurs. Enfin, les associations ont souligné l'importance de ces travaux, menés en lien avec le Cnle, pour faire évoluer les mentalités et les représentations de la société. Un sujet qu'il faut continuer à creuser...

Des précautions doivent baliser le travail en réseau

La volonté de l'Observatoire de travailler en réseau et de construire une meilleure connaissance à plusieurs voix inaugure une voie nouvelle qui en est encore à ses balbutiements. Il s'agit d'être exigeant et de ne pas décevoir. Le savoir empirique des associations, et, par delà leurs publics, doit s'enrichir d'un appui méthodologique, d'un ciblage plus précis des attentes des différents niveaux d'observation.

Ensuite, cette volonté doit être respectueuse des rôles confiés aux institutions déjà existantes, que ce soit au niveau national (le Cnle, les services des différents ministères impliqués, l'Odas), au niveau régional avec les nouveaux observatoires et les services déconcentrés de l'État, par exemple les directions de l'action sociale, ou enfin au niveau local les services sociaux des collectivités territoriales. Rien ne serait pire en effet que de se superposer à des instances déjà nombreuses.

Enfin, elle ne doit pas être redondante. Est-ce par exemple à l'Observatoire d'avancer sur le terrain de la « participation » des personnes – l'une d'entre elles nous a dit « *on me demande tout le temps de témoigner, mais après ?* » – au risque de brouiller les pistes alors que son rôle est justement de donner plus de visibilité et de repères à l'ensemble ? La parole des associations – et *a fortiori* celle des personnes démunies – s'exprime grâce à leur dynamisme, à leur mobilisation et à leur interpellation dans de nombreux autres lieux sans doute plus pertinents : forums, assemblées générales, journées à thèmes, universités populaires, groupes de recherche-action, groupes d'usagers mis en place par certaines caisses d'allocations familiales, d'assurance maladie ou per exemple la Mrie.

Comment plutôt capter et approfondir – au travers de cette « production » de savoirs –, les informations les plus stratégiques ? Celles qui serviront, nous l'espérons, à orienter les décisions des acteurs publics, même si leur élaboration prend du temps. Tout en gardant à l'esprit un double principe, très clair et affiché depuis la mise en place de l'Observatoire en juin 1999 : ne pas instrumentaliser les structures qui produisent de la connaissance, et ne pas être instrumentalisé par elles non plus. C'est à ce prix que l'Observatoire pourra poursuivre son travail en toute indépendance.

Même si l'Observatoire ne se pose pas en éclaireur unique et exhaustif des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale, il cherche néanmoins à être ouvert aux attentes nombreuses qui se manifestent à son égard. Pour ce faire, il est bien sûr attentif aux préoccupations locales ou régionales, en particulier lorsque ces « veilleurs » pointent de nouvelles formes de précarité ou de pauvreté dont on a vu qu'elles pouvaient très vite se muer en exclusion. Un seul exemple : sans les associations, l'Observatoire aurait-il choisi cette année d'éclairer la situation des demandeurs d'asile ou des pères et mères élevant seuls un ou plusieurs enfants ?

Nous ne pouvons évidemment pas restituer la richesse et la totalité des échanges entrepris avec la cinquantaine d'interlocuteurs que nous avons rencontrés. Dans la

première partie de ce texte, sont retranscrites des remarques utiles en matière d'observation, formulées par les membres des structures d'observation. La deuxième partie développe pour chaque région, trois expériences de terrain, en donnant la parole à leurs réalisateurs. L'Observatoire s'appuiera naturellement sur ces acteurs, en particulier lorsqu'il arrivera à développer un réseau de veille de type « sentinelle ». Il restera à approfondir et à traduire en actes cette volonté mutuelle de coopérer.

Observatoires régionaux et connaissance partagée

À Besançon et Lyon, deux missions régionales et un objet commun : l'information sur l'exclusion. La première s'est installée en 2000, la seconde a presque 10 ans d'existence. À Marseille, un « Observatoire social méditerranéen » a été récemment créé. Ces trois observatoires trouvent leur légitimité par la signature d'un contrat de plan entre l'État et la région concernée. Ils rassemblent des acteurs sociaux désireux de faire progresser la connaissance de la pauvreté et d'interpeller pouvoirs politiques et opinion publique sur les phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale. La recherche du consensus indispensable entre tous les acteurs pèse encore parfois sur les moyens mais aussi sur les décisions d'action. D'eux d'entre eux – Besançon et Marseille – sont de création très récente et donc encore fragiles. La Mrie Rhône-Alpes en revanche, plus ancienne, a déjà remis en question sa stratégie et ses champs d'intervention. Tous sont naturellement attentifs aux nouvelles formes de pauvreté.

Cette connaissance là est indispensable à l'Observatoire national. Pourquoi ? Parce que la connaissance a ses lois propres et qu'en particulier les observations infra nationales possèdent une légitimité ancrée sur des territoires mieux connus des acteurs régionaux et locaux. Mais aussi parce que ces observatoires s'appuient sur un réseau d'associations travaillant au contact des personnes démunies. Il existe en région une recherche de « diagnostic partagé », une volonté de faire ensemble, quitte à se positionner à la fois comme lieu d'observation et de proposition, voire d'action contre la pauvreté et l'exclusion. Parfois, les observatoires régionaux associent aussi les personnes ayant l'expérience de la pauvreté. Ainsi à Lyon, une recherche-action se mène-t-elle, sous l'égide de la Mrie, visant, à travers l'expression de leurs difficultés d'accès aux droits, à développer le dynamisme et la citoyenneté des personnes pauvres.

Les lignes qui suivent inciteront certains à souhaiter en savoir plus. Ont été en effet volontairement gommés de cette partie tout ce qui relève de la composition des observatoires, de leur développement historique, de leurs modes de fonctionnement. Cette restitution se centre donc sur les messages qui nous ont paru les plus forts et les plus utiles à l'observation, du point de vue des acteurs concernés. Afin d'éviter le plus possible l'expression de nos propres représentations, nous avons choisi de privilégier la forme de « propos recueillis ».

■ La Mission d'information régionale sur l'exclusion (Mire), à Besançon

- Michel Brugvin, responsable de la Mire : se rencontrer pour connaître et agir ensemble.

« On ne sait pas ce qu'est l'exclusion. Il nous faut » saisir « les situations sur le plan émotif et intellectuel, repérer les trajets mais aussi bien cibler notre approche. Non inclus ne veut pas toujours dire exclus. Nous avons constitué un réseau de partenaires sur un territoire, certains d'entre nous militent et se connaissent de longue date. Se rencontrer pour agir nous paraît indispensable. Nous rapprochons les acteurs du social : élus, institutionnels, militants, bénévoles. Nous essaierons de » donner à voir « les situations réelles de pauvreté et d'exclusion. Comment ? En partant des personnes, de leur histoire de vie, de leurs trajectoires. En nous dotant aussi de méthodes et d'outils d'observation sur des problématiques construites ensemble. La Mire est à la fois un lieu de rencontre, de confrontation, mais aussi un lieu où améliorer la connaissance, veiller à régler des situations qui peuvent devenir inquiétantes. Nous ouvrons la porte à tous ceux qui veulent nous rejoindre ».

- M. Bouchet, directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle : une complémentarité attendue entre l'Observatoire national et la nouvelle Mission de Besançon.

« L'observation est une exigence dans l'ordre de la connaissance, mais aussi de la veille par rapport aux situations de pauvreté, de précarité et d'exclusion. Au-delà des données habituellement produites, il est indispensable de compléter les propos par le » donner à voir « : collecte, rassemblement d'éléments sur les situations vécues et le parcours des personnes, ouverture sur les différenciations ». La veille, plus encore que l'observation, suppose d'identifier une démarche avec des intervenants institutionnels (conseil général, cosignataires du contrat de plan État/Région/Villes...) et avec des associations. Cet éventail de sensibilités permet d'améliorer la quête, l'ouverture, la recherche pour approcher au mieux des situations qui demeurent très prégnantes dans une région où le chômage a beaucoup régressé en 2000 (-6,2 %, et -30 % pour les Deld +2 ans). L'apport de l'Observatoire national est riche d'éléments acquis (principes, définitions, indicateurs, montage d'enquêtes) : il est important de les saisir. Vous pourriez mettre aussi à notre disposition des méthodologies d'observation. Mais il ne faut pas s'y enfermer. La Mire pourrait aussi contribuer aux travaux nationaux « .

- Pierre Besançon, président de l'association Gare BTT : traduire un projet commun. Par rapport à la connaissance, il défend l'idée d'un projet « politique » commun, à travers les différents niveaux d'observation. *« Je ne crois pas à la stratification. La référence commune, un projet politique commun – au sens noble – est le seul levier : là on peut avancer. Les appréciations sur l'exclusion ne sont pas liées au nombre. Il faut essayer d'analyser quelles réflexions de rejet cela déclenche ? Pourquoi, en l'an 2000-2001, parle-t-on encore d'exclusion ? Le débusquement local et national des pauvretés dans une société riche est une priorité ».*

- Sylvie Laroche, responsable de deux structures d'insertion à Dole interpelle l'Observatoire national. *« Il nous faut plus de lisibilité de l'exclusion. Nous avons besoin de*

nous renforcer, d'y voir plus clair, de regarder ce qui se passe ailleurs. Qu'en est-il de la connaissance des associations ? Il faut regarder de près la production de souffrances, la perte de l'estime de soi, de la dignité. Avant, en période de chômage plus grand, on ne se posait pas ces questions. Maintenant, elles sont brûlantes. Par exemple, les discriminations sociales à l'emploi, au logement, qu'en fait-on ? La pratique citoyenne est aussi pauvre que le porte-monnaie. Les associations le savent bien. Est-ce aux sociologues de s'y pencher ? Qui peut produire du sens ? L'Observatoire doit empoigner ces questions » !

- Philippe Cholet, du Centre communal d'action sociale de Besançon : donner la parole aux acteurs et élargir les angles d'approche.

« Il faut donner la parole aux différents acteurs, qu'ils puissent rendre compte des processus, des atteintes à la cohésion sociale, à la dignité, au-delà des indicateurs. Regarder ce que veut dire la déstructuration, la dé-liaison sociale, au-delà du droit au logement ou au travail. Regarder l'emploi, par exemple, c'est une chose, mais regarder aussi tout ce qui va avec et qui n'est pas résolu : la famille, le logement, la maladie mentale, l'alcoolisme, comment arriver à en rendre compte dans les processus ? Comment faire avec des gens qui ne demandent plus rien » ?

- Bernadette Boillon, d'ATD – Quart Monde : travailler aussi sur l'environnement des personnes. *« Un travail autour de l'environnement serait nécessaire. Les outils de l'insertion sont mal connus des familles rurales. Il existe aussi un déficit de structures de formation. D'autre part, la misère a déstructuré les personnes : on les a oubliées, elles ont caché cette souffrance pendant de nombreuses années. Alors celle-ci éclate parfois, y compris lors du retour à l'emploi où se révèlent des problèmes d'alcool ou de dépression ».*

■ La Mission régionale d'information sur l'exclusion (Mrie), à Lyon

- Patrice Sauvage, directeur de la Mrie par ailleurs membre de l'Observatoire : connaître avec les personnes, aller davantage vers la connaissance qualitative.

« La Mrie s'est fixé pour ambition d'améliorer sa démarche d'observation et de veille, de favoriser l'accès aux droits en travaillant avec les personnes ce que nous appelons » connaître avec « , et d'être un lieu de coopération entre les différents acteurs de la lutte contre l'exclusion. Ce dernier partenariat a intégré dès le départ les partenaires sociaux, il s'approfondit et se délocalise. De plus, la Mrie développe davantage de travaux qualitatifs. Pour autant, elle reste un lieu de débats, d'expertises plurielles et d'alerte. Elle communique ses travaux sous la forme d'un dossier annuel, de rapports, de colloques et maintenant d'une lettre trimestrielle. Elle génère des groupes de travail, par exemple sur l'accès aux droits, toujours dans l'esprit d'associer les personnes en difficulté elles-mêmes. Son ambition est de permettre aux décideurs de mieux ajuster les politiques aux réalités vécues par les personnes. Précisons que nous ne travaillons pas sur des données propres. Ce sont les données que fournissent les administrations sur le plan statistiques et d'autres acteurs sur un plan plus qualitatif. La Mrie essaie d'infléchir les problématiques des acteurs, de capter et de diffuser des questions, de saisir le décalage entre la réalité et les

représentations. Enfin, l'Observatoire national est vécu comme une tête de réseau utile et pertinente qui doit s'articuler avec les niveaux régionaux, sans les remplacer ».

- Vincent Plazy, directeur adjoint de la MRIE : agir avec, restaurer la citoyenneté. Cette démarche se fonde sur l'expression directe des usagers au sein des groupes locaux dans un premier temps, qui s'élargissent ensuite aux institutions et associations. Il cite l'exemple de Caisse primaire d'assurance maladie ou de Centres communaux d'action sociale à qui est proposée cette approche. « Cette démarche permet d'aller au-delà du simple recueil de témoignages. Mais elle suppose un important travail de réflexion à partir du matériau recueilli. Sur la question de l'accès aux droits, ce qui ressort est la nécessité de pouvoir mieux articuler automaticité des droits et individualisation des procédures ».

Il souligne qu'habituellement l'usager est positionné uniquement comme un ayant droit. Le positionner comme un citoyen est au centre de l'approche développée par la Mrie. Le résultat attendu est d'améliorer l'accès aux droits, en comprenant les réalités vécues, de mobiliser sur les vides constatés et de contribuer à proposer des améliorations. « En bref, il s'agit d'articuler les trois P : Protection de l'individu par rapport à la pauvreté, Promotion dynamique grâce à l'accompagnement vers son autonomie et son insertion, Pouvoir actif par sa participation citoyenne ».

- René Ballain, animateur du groupe « veille sociale » : un réseau de mise en cohérence des observations.

« La Mrie, grâce à sa capacité à rassembler des personnes et donc à créer des réseaux, est de fait un des rares lieux susceptibles de mettre en cohérence les observations recueillies ». Pour lui, le plus important n'est pas ce qui se passe après, mais pendant la phase de production, car elle oblige chacun des acteurs à problématiser des questions plutôt que de juxtaposer des tableaux de bord. En 2001, la question de l'éducation est devenue une priorité, ce qui nécessite une coopération accrue entre la Mrie et l'Éducation nationale. De même celle du logement. La spécificité de ces deux champs vient en effet alimenter la précarité.

Quel est l'échelon pertinent ? René Ballain prône une double approche qui permettrait de sortir de la déclinaison un peu trop globale et administrative des territoires. « Une approche par le haut, nationale puis régionale avec, par bassin d'emploi, les initiatives menées par la Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Drtefp), avec celle des affaires sanitaires et sociales (Drass) par canton. Une approche par le bas, à partir de systèmes d'observation locaux. Il faudra ensuite trouver comment croiser ces deux démarches » ! René Ballain propose enfin d'intégrer une dimension d'évaluation des politiques publiques, en trouvant un angle particulier qui tienne compte d'un certain nombre d'agencements locaux : « là ça marche, et là ça ne marche pas. Pourquoi » ? Reste la question plus transversale. « Comment intégrer une approche quantitative nécessaire et une autre plus qualitative sur l' » émergence « de pauvretés, celle des saisonniers par exemple » ?

- M. Fieher, président de la Mrie, délégué par le Medef : observation/action, une interaction qui gagnerait à être mesurée. « La Mrie rassemble un ensemble de compétences. Ses membres sont peut-être un peu démagogues, un peu » apôtres « , mais c'est le

seul endroit où on a pour objectif commun de faire progresser la connaissance. Il reste à mieux identifier quels sont nos clients, nos produits, nos résultats. Bref, à mesurer notre efficacité. Le lien entre observation et action est intéressant, mais l'inverse aussi pour alimenter la connaissance. Après tout, l'adaptation des attributions du Fond social du logement s'est faite à partir des situations inédites des usagers. Cela s'appelle de l'interaction » !

- François Boursier, administrateur à l'Uriopss : partir des situations individuelles pour peser sur l'extérieur. « *Les États généraux de l'insertion ont réuni à Villefranche-sur-Saône tous les acteurs (structures, institutions, associations). Un travail important a été mené avec eux sur l'observation des situations de pauvreté, sur ce qui est extérieur à la personne elle-même. Il faut se sortir de l'idée que les problèmes sont inhérents à l'individu. Faire en sorte que les gens eux-mêmes soient co-constructeurs des indicateurs* ».

■ L'observatoire social méditerranéen (Osm), à Marseille

La situation de la pauvreté en Provence-Alpes-Côte-d'Azur est l'une des plus préoccupantes de France. En effet, d'après nos interlocuteurs, le chiffre du chômage ne rend pas compte de la situation : beaucoup de ceux qui travaillent sont en dessous du seuil de pauvreté. Le chiffre du Rmi non plus. Sur les 15 départements où les allocataires du Rmi sont les plus nombreux, 12 sont des départements méditerranéens. Progression de 3,4 % dans les Bouches-du-Rhône en 2000, de 5,4 % en Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Celle-ci est également la 2^{ème} région de France pour la Cotorep. Un représentant associatif nous dit : « *ce n'est pas parce qu'on est au Rmi qu'on vit avec 2 500 F par mois. Le chiffre du Rmi n'est pas significatif. Il ne tient pas compte des comportements culturels. Ici, on est plus tolérant qu'ailleurs : il existe du travail informel, des organisations familiales locales, ethniques, autant d'amortisseurs de la situation économique. Sur les moins de 25 ans, on repère encore moins* ».

Les associations qui travaillent avec l'Osm sont celles regroupées au sein du collectif CLE (comité de liaison sur l'exclusion). Elles souhaitent davantage partir des personnes : « *On ne les interroge jamais sur leur situation, leur famille, leur quotidien. Il n'existe pas de dialogue, ce qui signifie un déficit citoyen terrible. Il faudrait aussi se pencher sur l'être et pas seulement sur l'avoir. Pour combattre la pauvreté existentielle, il faut d'abord recomposer l'identité au travers d'activités (jardin collectif, cuisine...) Misère épouvantable, sous-humanité, racisme ordinaire sont le lot quotidien des publics avec lesquels nous travaillons* ».

L'Osm cherche donc à mobiliser les savoir-faire et les savoirs des acteurs de terrain. Cela nécessite de développer une méthodologie particulière. Par ailleurs existe le risque que ceux-ci se sentent utilisés. « *Il est très difficile de les faire s'organiser pour s'inscrire dans le processus d'observation et pas seulement pour éclairer* », nous dit un de nos interlocuteurs. Néanmoins, l'Osm s'appuie sur un réseau solide de partenaires associatifs. En effet son instance « comité des partenaires » regroupe un tiers des membres

qui composent le comité de lutte contre l'exclusion (les deux autres tiers étant composés d'institutionnels d'une part et des collectivités territoriales d'autre part). Ce comité se réunit une fois par mois. « *Les associatifs nous amènent leur oxygène et nous évitent le risque de ligotage institutionnel* ». Enfin, l'Observatoire marseillais travaille avec l'Uriopss afin de mettre sur site Internet un ensemble d'informations pour les plus démunis, mais aussi les expérimentations nouvelles et les initiatives réussies des acteurs.

- Pour Jean-André Careno, directeur de l'Osm : il s'agit de faire avancer l'action en même temps que l'observation.

« L'analyse rigoureuse a des limites. Un questionnement bien posé est déjà un fort indice légitime d'observation. Par exemple, sur le nombre de familles monoparentales, soit on conduit une étude lourde, sur 18 mois et on prend 18 autres mois pour l'exploiter ! Soit on mobilise toutes les informations produites avec les différents indicateurs et on essaie de formaliser : en quels termes cela se pose, quelles sont les pistes à suivre pour connaître les causes... On peut aussi partir d'une hypothèse : dans le même exemple, ce sont des femmes en situation de non-emploi ou à temps partiel subi. Et on va vérifier si cette hypothèse est fondée. Cela fait avancer l'action en même temps que l'observation ».

- Jean Paul Pfister, président du Conseil d'administration de l'Osm : regarder aussi sur les côtés.

« Le contrat de plan a placé l'objectif d'une observation sociale partagée au centre du dispositif. D'où la nécessité de s'appuyer sur l'interprétation partenariale. Même si l'on se recentre sur la problématique de la pauvreté et de l'exclusion, nous essayons de voir à côté : la santé, le logement, l'emploi, la prévention, la violence. Nous sommes donc en lien étroit avec l'Observatoire régional de la santé, par exemple, mais aussi celui des métiers et de la formation (Oref). Depuis la mise en place du contrat de plan, l'Osm participe à la mutualisation des données avec la Région, en particulier quant aux modalités d'accès aux sources statistiques. Il travaille actuellement à une étude sur l'augmentation des familles mono parentales dans les communes à forte précarité. Il mène une recherche action avec la caisse d'allocations familiales afin de mieux connaître la demande sociale des allocataires pour mieux agir. Les deux autres axes développés depuis la signature du contrat de plan concernent la pauvreté selon les genres et l'analyse des personnes qui ne bénéficient pas de minima, mais qui sont en dessous du seuil de pauvreté ».

Les associations : une réactivité à toute épreuve

Plusieurs traits ressortent des témoignages qui suivent, utiles pour explorer de nouvelles voies d'observation mais aussi d'action. Rappelons que la plupart de ces structures associatives travaillent en réseau avec les observatoires régionaux rencontrés par l'Observatoire.

Le domaine le plus sensible : la santé

Ces questions relatives à la santé des plus pauvres et des exclus, notamment celle de la santé psychique ou mentale ont été évoquées par tous les interlocuteurs ren-

contrés. S'y ajoutent parfois le problème de l'alcoolisme et de la toxicomanie. Qu'il s'agisse des « Invités au festin », de « Julienne Javel » pour les sans abri, de la « Buanderie » à Besançon, de « Notre-Dame des sans abri » à Lyon, d'« Un toit pour tous » à Grenoble ou de Médecins du monde à Marseille, le constat est unanime. Ce sont les personnes les plus exclues, ayant souvent suivi des itinéraires personnels et professionnels « décousus », qui passent par les lieux associatifs. Elles ne risquent pas à court terme de s'insérer de façon « normale ». Connaître, approfondir le domaine de la santé, en lien avec la précarité professionnelle, ainsi que les déficits des solutions proposées en matière sanitaire et sociale constitue un défi prioritaire à relever.

Les étrangers en situation de vide réglementaire

Ce second constat majeur souligne ce nouveau phénomène. Nouveau par son volume mais aussi par la multiplicité de conséquences qu'il engendre, liées au « creux » des statuts qui concernent ces personnes. Certains étrangers, et parmi eux les demandeurs d'asile vivent dans un no man's land qui dure parfois très longtemps. À Lyon, à Besançon, à Grenoble ou à Marseille, les acteurs observateurs ou praticiens s'indignent des conditions qui leur sont imposées. C'est également le cas de l'Association pour l'insertion par le logement – Alpil – en Rhône-Alpes qui œuvre aussi pour revendiquer le droit fondamental au logement des familles. Pour tous ces acteurs, la connaissance de ces publics a certes progressé mais c'est « l'administration » qui est en panne : délais d'instruction trop longs, nombre insuffisant des structures d'accueil familial, impossibilité d'accéder au travail formel, scolarisation des enfants. Autant de difficultés qui génèrent pauvreté et exclusion.

Des modes d'action qui s'adaptent à l'urgence des situations rencontrées

C'est dans le logement que la capacité d'invention et la réactivité des associations aux dysfonctionnements de la société nous ont paru les plus fertiles. À Besançon, quelques personnes sans domicile construisent elles-mêmes leur maison (voir l'expérience « Julienne Javel »). À Grenoble, une association – Un toit pour tous – se professionnalise et se mue en agence immobilière d'un nouveau type.

En matière d'insertion économique, rappelons la créativité de « Voisins et citoyens en Méditerranée », les « Jardins de Cocagne » à Besançon, le défi des « Invités au festin » qui tentent et réussissent le pari d'une certaine insertion. Celle que l'on qualifie d'économique, même si elle ne rapporte pas gros ! Citons aussi, parmi les nouveaux modes d'action, tous ceux qui vont au devant des personnes les plus meurtries : le repérage et l'accompagnement dans la rue des camions pour la santé, par l'équipe de « Notre-Dame des sans abri » à Lyon, en liaison avec le Samu social, les bus pour la méthadone de Médecins du monde à Marseille. Mais aussi, les bibliothèques de rue d'ATD Marseille où peuvent de rendre les enfants de la cité qui tentent, malgré un environnement hostile, d'accéder à la culture.

■ À Besançon

Les « Invités au festin », une expérience originale d'anti psychiatrie

Encadré 2

Les « Invités au festin » – Les buts poursuivis

Offrir un espace d'accueil, de partage et de rencontre à des personnes souffrant de solitude, d'inactivité ou ayant des difficultés de relations.

Leur permettre, par les liens qu'elles pourront créer avec d'autres, de découvrir et de développer leurs capacités existentielles et relationnelles.

Et les aider ainsi à trouver ou à retrouver un sens à leur vie, en créant une communauté de personnes intégrées et en difficulté d'intégration.

L'association accueille prioritairement des personnes, de 1 à 25 ans, ayant vécu en hôpital psychiatrique. C'est une expérience originale d'antipsychiatrie, fortement liée à l'engagement des deux personnes qui l'ont suscitée. Marie-Noëlle Mouchet, psychiatre à mi-temps et cadre gestionnaire par ailleurs, et Jean Besançon, son époux (qui l'a épousée, elle mais aussi son association, dit-il !) se sont lancés dans cette aventure en 1990. Ils ont peu après racheté un ancien couvent.

« Jusqu'à ces dernières années, on était pauvre parce que malade mental. Moins armé pour affronter la compétition professionnelle, les contraintes de l'exercice d'un métier, les exigences d'autonomie, etc. Le malade mental était d'emblée du côté des exclus : 50 % sont isolés, célibataires, contre 25 % dans la population générale ; 25 % ont un emploi stable, contre 65 %. En revanche, depuis une dizaine d'années marquées par la crise économique dans les pays occidentaux, apparaît l'hypothèse qu'on pourrait devenir malade parce qu'on est pauvre. Nous observons effectivement une intrication de plus en plus fréquente et de plus en plus serrée entre demande de soins et détresse sociale. La nécessité de développer un lieu d'écoute, d'expression de la souffrance et de soigner celle-ci nous est apparue bien avant les conclusions du rapport Lazarus¹ qui préconisait exactement la même démarche en 1995 ».

Les personnes sont généralement envoyées par les services sociaux de Besançon. Sur 80 personnes accueillies pendant la journée, 60 perçoivent l'Allocation aux Adultes Handicapés pour maladie mentale. Une trentaine partent chaque année. L'association possède également une « résidence sociale » de 10 places. *« Ce lieu se veut une passerelle entre le monde des exclus et celui des inclus. Les liens noués sont forts. Ils comblent le besoin d'appartenance, et aussi en partie les manques affectifs. Ils sécurisent, donnent*

¹ « Cette souffrance qu'on ne peut plus cacher. », février 1995.

des repères, un étayage à ces personnes en manque de structure. C'est un soutien quotidien au long cours pour elles qui se trouvent dans un vide existentiel et relationnel assez effrayant. C'est donc un travail de resocialisation qui se fait par l'apprentissage de la vie de groupe, la gestion des relations et des conflits, la responsabilisation progressive des tâches, des temps de convivialité, et le sentiment d'être utile aux autres et aussi à soi-même. Le lien avec soi, avec un autre et avec les autres, se renoue petit à petit, permettant la prise de conscience de son identité propre, de ses capacités, et amenant ensuite une possibilité de réintégration sociale ».

L'accueil de jour est assuré par des bénévoles, mais aussi par les personnes en difficulté elles-mêmes. « *Nous nous situons dans un esprit de participation. Nous sommes là pour montrer aux personnes qu'elles peuvent développer des capacités qu'elles ont. Nous ne sommes pas là pour assister. Nous travaillons beaucoup à développer l'autonomie. D'ailleurs les accueillis deviennent membres de l'association, dans un but citoyen. Nos orientations sont soumises au vote de l'assemblée* ». L'inscription obligatoire et l'assiduité à au moins un des ateliers proposés à l'intérieur du centre contribuent à la restructuration des personnes accueillies. Celles-ci sont encadrées par quatre salariés (dont 2 emplois jeunes) et une trentaine de bénévoles, selon leurs compétences particulières : atelier de réfection de meubles, conversations en anglais, jardinage, activités artistiques, manuelles, mais aussi bureautique et Pao. Les personnes viennent ici une à trois fois par semaine ou davantage. Elles sont responsabilisées assez tôt. Certaines tiennent la buvette, d'autres la permanence téléphonique, d'autres encore organisent des braderies. Elles participent toutes à l'animation mais aussi à l'entretien du lieu.

« *Par ailleurs, nous mettons en place actuellement un projet de création d'entreprise avec des personnes en difficulté, y compris formation et accompagnement pendant les premiers mois. Nous allons former des responsables d'associations, en insistant beaucoup sur l'aide à la pérennisation, prévisions, suivi de trésorerie...* »

Les difficultés ? « *Il y en a eu lorsque nous nous sommes installés : une véritable levée de boucliers de la part du voisinage. Maintenant tout va bien. Nous nous sommes mis au travail, nous n'avons demandé des subventions que longtemps après, lorsque le lieu a été connu et a suscité beaucoup de demandes. Pourtant, on nous refuse encore 50 F par jour et par personne, alors qu'une journée d'hospitalisation psychiatrique coûte 1 700 F... et que très peu de lieux existent lorsque les personnes en sortent. Mais nous continuons à nous battre avec d'autres et nous avons aussi des soutiens* ».

L'association Julienne Javel, une mobilisation de longue date pour l'insertion

À Chalezeule, en périphérie de Besançon mais en pleine campagne, se trouve l'association Julienne Javel, du nom de sa fondatrice, visiteuse de prison, qui proposait aux sortants de prison d'exercer une activité. C'était en 1952. Depuis, l'association a diversifié ses activités, toujours liées à l'insertion, car « *la mise en activité des personnes accueillies reste le meilleur moyen d'intégration sociale* ».

Les activités d'insertion se répartissent dans les domaines suivants :

- Menuiserie avec 30 postes de travail pour toute personne ayant besoin d'une activité.
- Accompagnement spécifique des gens en difficulté pour le permis de conduire.
- Jardins et ferme de Cocagne où travaillent 50 personnes qui cultivent des légumes biologiques, livrés à toute personne ou famille ayant souscrit à une « part légumes. » Cocagne, reconnue pour son savoir-faire, se heurte maintenant au problème des files d'attente !
- Un centre de formation professionnelle qui accueille 500 personnes par an pour des stages de formation professionnelle de toute nature.
- Et même une Sarl d'insertion (Syneco) qui bâtit des maisons en bois. Quelques personnes sans domicile y construisent aussi des maisons pour elles-mêmes. Son slogan : « *Pendant que Syneco bâtit votre maison, ses salariés rebâtissent leur avenir professionnel* ».

L'association possède également un foyer d'hébergement d'urgence accueillant des hommes seuls sans travail.

Encadré 3

Les buts de l'association Julienne Javel

- « Depuis 40 ans, nous proposons :
- un lieu d'accueil pour poser son sac, trouver une aide, une écoute attentive, envisager l'avenir,
 - un atelier pour retrouver tout de suite une activité rémunérée, un statut des droits sociaux, des contrats aidés avec formation, accompagnement, dans des lieux où il fait bon vivre, proches de la nature,
 - des tâches personnalisées qui tiennent compte des rythmes individuels, qui permettent de faire le point, d'évaluer ses compétences,
 - du temps pour réfléchir, se mobiliser sur des objectifs réalistes, à l'échelle de chacun, recréer des liens sociaux ».

D'après Yves Garret, directeur de l'association, et Jean Boillot, psychologue au Centre d'hébergement, « *le regard sur les pauvres a changé : ils sont davantage stigmatisés. Le centre d'hébergement est aussi un lieu d'observation des mutations de la société. Créé au moment où s'ouvraient les portes des hôpitaux psychiatriques, il recueillait au départ une population venue d'Afrique du Nord qui travaillait chez Peugeot. Ce sont maintenant les enfants d'immigrés ayant raté leur scolarité. Aujourd'hui le passage par le centre est plus court. Y transitent beaucoup de jeunes qui ont un parcours difficile à cerner. Ils sont plus marqués, plus négatifs que leurs aînés. Ils se rendent compte que les autres décollent mais pas eux. Ils ont fréquemment recours à la drogue et/ou à la violence... On tente d'élargir le circuit fermé pour nos publics. Leur suivi, leur intégration ? On sait pour 70 % d'entre eux où ils sont, ce qui est déjà beaucoup* ».

Le Secours catholique, une palette très étendue de services

Le Secours catholique de Besançon propose une gamme très étendue de services pour les personnes les plus exclues :

- groupe de femmes isolées, habitant les Hlm du quartier Planoise, pour créer des liens et faire des projets (cours d'alphabétisation, pré-préparation pour le code du permis de conduire).
- Accompagnement scolaire à domicile.
- Accueil de jour « été comme hiver » pour ceux qui ne cherchent pas d'aide matérielle mais seulement des contacts et des services, (créé avec 12 partenaires locaux).
- Accueil de nuit.
- Accueil des sortants de prison.
- Premier accueil des réfugiés (700 demandeurs d'asile dans le département), originaires principalement du Maghreb, des pays de l'Est européen et d'Afrique. Un sur trois est en attente de statut.
- Hôtel social « La Compassion », géré par l'association « Accès au logement et participation des habitants » (Aleph).
- Accueil pour les aides et les secours.

La « Buanderie », un accueil inconditionnel et anonyme

Parmi les nombreuses activités réalisées par l'antenne bisontine du Secours catholique, « La Buanderie » mérite d'être mise en relief. Lieu d'accueil de jour, elle reçoit un public marginalisé, logé dans des centres d'urgence ou en hôtel provisoire, mais aussi ceux qui n'ont pas de domicile. Les usagers sont associés à la mise en œuvre d'animations collectives (sorties, loisirs, repas, rénovation des locaux...) et sont représentés également aux réunions mensuelles de régulation.

Pierre, salarié en emploi jeune, « tient la boutique », avec l'aide d'un objecteur de conscience : *« Nous leur proposons de prendre un café, de jouer aux cartes, de faire leur lessive... Notre seul but est d'offrir un soutien humain, de recréer du lien social. Il y a des gens que nous ne devrions pas voir ici mais nous n'avons pas de dialogue avec certains travailleurs sociaux. Nous nous sentons parfois pris en otage, instrumentalisés. Nous sommes là juste pour l'urgence ! Il faudrait qu'une assistante sociale en cours de formation fasse une étude sur ces problèmes de liens » !*

Nassé, dans l'attente d'un relogement, dit avoir puisé ici un regain d'énergie et l'envie de se battre, pour elle-même et ses compagnons de misère. *« Ici on est accueilli, regardé. On prend un café, on lave son linge, on partage des activités. On a tous eu à se battre contre la violence des institutions, les saisies bancaires. Mon bébé est presque né dans la rue parce que le Samu me refusait le transport. Ailleurs, on est toisé, on est un cas social. » La Buanderie « redonne une seconde chance quand toutes les portes se ferment. Moi j'ai beaucoup appris ici : celui qui ne se bat pas se fait laminer. J'aide les autres à se bouger » !*

Pour les toxicomanes et les personnes confrontées à l'alcoolisme, en majorité des jeunes, la Buanderie se transforme parfois en lieu de rencontre avec des intervenants spécialisés.

■ À Lyon et Grenoble

Notre Dame des sans abri, un véritable sacerdoce !

Martine Bührig nous reçoit dans le local du 115. D'emblée elle nous dit que la pratique oriente la théorie. Elle a signé un ouvrage « Réussir l'insertion » et participé à deux recherches actions sur le logement social.

Dans les rues avoisinantes et sous les ponts du Rhône, la réalité est très dure : des hommes français ou européens de l'Est, sans revenus... *L'un d'eux ne se rappelle même plus son nom ! La veille sociale d'urgence, c'est cela : aller au-devant des personnes sans domicile, leur parler, leur proposer de prendre un café, de se vêtir, de se poser tout simplement quelques heures à l'accueil de jour.*

Le public a-t-il changé ? *« Une population en chasse une autre, aucune ne supporte la clochardisation. Il y a plus de jeunes, plus d'étrangers demandeurs d'asile. L'accrochage se fait toujours par l'intermédiaire d'une personne stable qui essaie d'instaurer une relation de confiance. C'est toujours un public en grande urgence. Le foyer est saturé : 180 personnes dorment ici, 60 autres viennent au service d'insertion dans les ateliers où ils participent à l'activité : cuisine, bric-à-brac. Ces derniers peuvent se reposer momentanément : nous avons mis en place des lits de repos. Nous n'avons pas assez de place ni ici, ni ailleurs à Lyon ».*

Se posent aussi des problèmes d'alimentation, que nous essayons de résoudre avec la Ddass et la Ville. *« Il faut davantage de coordination. Nous faisons appel à d'autres associations : Restaurants du cœur, Armée du salut, mais ce ne sont que de petits dépannages bricolés au jour le jour et sans cesse à réinventer ! L'hiver, c'est plus dramatique encore, nous essayons d'anticiper en prévoyant un plan froid de novembre à mars. Nous vivons pour moitié de subventions et pour moitié de dons. La violence et la folie ? Oui, elles existent. Non, je n'en ai pas peur : il suffit parfois de regarder, de toucher les personnes... et d'écouter ce qu'elles nous disent : des trésors » ! « Actuellement, nous mettons en place des camions santé qui sillonnent la ville. Proposer des soins, rétablir la relation à son propre corps, c'est aussi, travailler sur l'insertion ».*

« Il faut aussi trouver les moyens de stabiliser ceux qui s'en sortent. Une personne a replongé, bien qu'ayant retrouvé un emploi parce que le fisc lui est tombé dessus au bout de 6 mois. Il faudrait plus de compréhension et de générosité de la part des institutions ».

L'insertion par le logement, des solutions nouvelles

Fort désir de connaissance, militantisme inter générationnel et professionnalisme dont ne rougiraient pas des agences immobilières traditionnelles : le droit au logement des personnes démunies n'est pas un vain mot à Grenoble.

« Un toit pour tous », « Territoires », « Observatoire associatif du logement », sont trois des 25 associations qui constituent la galaxie de l'offre de logement en faveur des personnes défavorisées, à Grenoble et dans le département de l'Isère. Lieux d'échan-

ges, de mise en réflexion, de propositions de solution... C'est ici qu'à été inventé le concept d'insertion par le logement.

Un des protagonistes précise : « *Cette promotion de l'intérêt général a reposé d'abord sur des bénévoles intéressés au départ parce qu'ils participaient à une société civile immobilière* ». Pour autant, trouver des formules d'accompagnement social, faire de la gestion locative adaptée à certains publics, tout en achetant des logements, constituent un équilibre parfois difficile à atteindre. Animés d'une forte conviction, les nombreux bénévoles sont des ingénieurs retraités, issus du secteur de la haute technologie. L'un d'eux insiste sur ce point : « *Tout le monde ne peut pas suivre le rythme. C'est une obligation pour la société de trouver d'autres solutions, en matière d'emploi comme de logement* ».

René Ballain, par ailleurs membre de la Mrie Rhône-Alpes, est président de « Territoires » et responsable de l'Observatoire du logement. Il décline les 3 axes d'intervention poursuivis.

Le premier d'entre eux est de produire de la connaissance, de nourrir la réflexion pour orienter l'action en fonction des interrogations nouvelles.

Le deuxième axe est celui de l'interpellation : susciter le débat et l'organiser au sein des associations, des collectivités locales, des institutions. C'est ainsi que chaque année est organisé un rendez-vous avec les élus. Par ailleurs « Un toit pour tous » édite un journal tiré à 2 000 exemplaires.

Le troisième axe, de loin le plus innovant, est de produire des solutions. Aider d'une part à répondre de manière adaptée : action sur les immeubles insalubres, promotion de lieux d'accueil pour saisonniers, adaptation des foyers de travailleurs migrants, recherche de lieux pour les jeunes sans domicile. Développer d'autre part l'offre de logements privés par le biais d'une Sarl. C'est ainsi que 100 logements ont été acquis en propriété directe à travers de nombreux investisseurs, pour que leur offre vis-à-vis des publics en difficulté soit plus conséquente, tout en favorisant la mixité. Parallèlement « Un toit pour tous » apporte aux propriétaires des services de gestion pour réduire les risques pris.

Pourtant, la situation des personnes logées n'évolue pas tellement et des interrogations subsistent : « *Comment fixer le chemin à parcourir ? On approche des solutions, mais notre souhait est de dépasser l'humanitaire ou l'action sociale. Comment reconstruire de l'intérêt général par rapport au logement des personnes défavorisées ? Comment mieux concilier les intérêts économiques et sociaux* » ?

Quoi qu'il en soit, ces responsables associatifs possèdent une capacité d'intervention propre et obtiennent une bonne écoute de la part des collectivités locales. Ils sont à peu près les seuls à « pouvoir mettre tout le monde ensemble ». La question de leur juste intervention se pose aussi : « *Comment maintenir le cap, professionnaliser davantage ? Comment dépasser le circuit fermé, s'institutionnaliser sans perdre son âme* » ? C'est ainsi que sur un marché immobilier très tendu et très cher, des appels à dons se font auprès des citoyens pour produire de l'offre. Ceux-ci ont répondu, ayant le sentiment de

faire quelque chose de concret. La communauté d'agglomération achète 20 logements par an et les cède à moitié prix à « Un toit pour tous » pendant 34 ans.

Un lien très fort est entretenu avec les structures en contact avec les publics défavorisés. Avec elles, se sont mis en place un forum annuel et des groupes de travail thématiques sur les phénomènes émergents. « *Actuellement, nous avons repéré cinq publics : les jeunes sans ressource, les personnes (essentiellement des jeunes) en souffrance physique ou psychique et sortant souvent d'hôpitaux psychiatriques, les demandeurs d'asile territorial, les immigrés vieillissants, les femmes en difficulté* ».

L'analyse de ces publics conduit les associations à engager des expérimentations : lieux de vie (type pension de famille), centres d'accueil pour les saisonniers, résidences sociales durables et mixtes. Un travail important s'effectue avec les Centres d'hébergements d'urgence dont la sortie se fait difficilement, par le biais de foyers de travailleurs (comme à Voiron et à Bourgoin) ; de même, avec la Sonocotra pour intégrer le phénomène des immigrés vieillissants.

De nombreuses solutions existent, mais les origines des problèmes restent assez méconnues. Il faudrait instaurer des comités de veille et de prévision, face à l'afflux massif des demandeurs d'asile, par exemple. Sur la question de la protection de l'enfance et de la famille, le sentiment qui domine est celui de la solution au coup par coup, dans l'urgence. Il en va de même sur les règles d'hospitalisation en psychiatrie : « *On met les gens plus vite dehors, mais où vont-ils ? Qui y réfléchit ? On a supprimé les hôtels meublés, mais quel projet les remplace* » ? Toutes les lacunes des dispositifs publics d'aide au logement proviennent de ces questions. Et les aides au logement ne suffisent pas toujours. Un bénévole souhaiterait mieux connaître les parcours antérieurs de personnes logées. « *Avant, ces parcours de logement étaient normalisés, maintenant des gens tournent en rond, du centre d'hébergement à l'hôtel social, puis à la rue ; puis retour à la case départ : ils ne sortent pas de ce circuit* ». Offrir du logement ne risque-t-il pas de se faire au détriment de la connaissance de la demande de la personne ?

L'observatoire social de l'Isère et les travailleurs sociaux

La première expérience d'observation sociale en Isère remonte à la création du Gios qui a fonctionné entre 1992 et 1996. Elle a été reprise en 1999 puis finalisée en mars 2000 par une mission confiée à l'Institut de formation de travailleurs sociaux (Ifs) d'Échirolles. Elle est cofinancée par l'État (Ddass et Dde), le conseil général, les deux caisses d'allocations familiales et la Mutualité sociale agricole.

Son axe privilégié concerne la vulnérabilité sociale des territoires et des situations. Le volet des études diverses commandées auparavant par différentes institutions a été abandonné afin d'éviter la confusion des genres. Bénéficiant de sa situation au sein de l'Ifs, cet observatoire départemental tente par ailleurs d'influer sur les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux par le biais de la formation sur l'exclusion. Elle travaille donc en étroite collaboration avec cet institut.

Encadré 4

L'observatoire social départemental de l'Isère (Osi)

Ses missions :

- Organiser et assurer une veille régulière des évolutions statistiques et sociologiques des situations de vulnérabilité ou de difficulté sociale.
- Rassembler et traiter les connaissances existantes, quantitatives et qualitatives, institutionnelles et privées, concernant les différents domaines de l'intervention sociale.
- Initier et accompagner la production de connaissances nouvelles ou complémentaires à partir des préoccupations des acteurs impliqués.
- Proposer et animer un espace d'échanges et d'analyses entre les acteurs d'origines institutionnelles et professionnelles différentes.
- Diffuser et faire circuler les connaissances produites auprès de tous les acteurs concernés ou intéressés.

L'approche développée est d'impliquer avant tout les institutionnels dans un positionnement clair. « *Nous leur disons : l'observation vous appartient, si vous ne faites pas avec nous, nous ne pouvons rien faire. C'est l'intérêt et la difficulté d'une structure légère puisque nous ne sommes que deux* ».

La connaissance des situations et l'appréciation des interventions publiques ainsi que la complémentarité avec les autres observateurs sont deux préoccupations qui guident l'action. Plus largement l'Observatoire social de l'Isère prouve son utilité dans les groupes de travail des institutions qui recueillent des informations. Un premier travail consiste à harmoniser et renforcer les systèmes de recueil d'informations chiffrées provenant des sources administratives. « *Cela nécessite de collecter et de mettre en ordre des statistiques, de rassembler des études qualitatives peu connues et de se pencher sur les fonctionnements des pratiques et des modes d'intervention des institutions* ».

L'Osi travaille actuellement à la création d'un échantillon de 10 000 ménages suivis par le service social, avant de mener des enquêtes auprès d'eux. L'objectif est de valoriser le recueil d'informations mené par les travailleurs sociaux, sur le profil des ménages, les situations, les motifs de demandes de service social, les aides financières perçues, mais aussi sur le type de « travail » mené avec les personnes et les services mobilisés. « *L'ambition de cet énorme travail est, au-delà des connaissances produites, de donner à voir ce qui change et de permettre d'objectiver le discours, en sortant de ses propres représentations* ».

Francine Mégevand, chargée de mission à cet observatoire cherche aussi à « *harmoniser les rapports d'activité des différents opérateurs en prévention spécialisée, dans le but de faire connaître mais aussi de comparer* ». Par ailleurs un groupe de travail avec les missions locales et d'autres acteurs concernés a démarré en 2001, afin d'étudier de manière qualitative le parcours des jeunes dans les dispositifs qui leur sont proposés.

« Un autre groupe va tâcher de mettre en lumière le fonctionnement d'actions collectives menées par les travailleurs sociaux et associant les usagers. Ce qui rejoint le développement de certaines compétences et interpelle l'organisation de la formation ».

L'Osi cherche aussi à s'articuler avec son environnement à partir de trois préoccupations : ne pas refaire ce qui existe déjà mais mettre à disposition ; ne pas être perçu comme le seul détenteur d'informations ; mieux travailler avec toutes les autres structures d'observation régionale. « Nous collaborons avec la Drass et les douze caisses d'allocations familiales sur le transfert des données mais aussi sur l'élaboration d'indicateurs. L'Osi fait par ailleurs partie du groupe de veille sociale piloté par la Mrie Rhône-Alpes. Il en est de même avec les structures locales : Agence d'urbanisme pour la politique de la ville, Observatoire associatif du logement. Nous recherchons aussi des collaborations avec les communes et les maires ». L'association des maires fait en effet partie du comité de pilotage de l'observatoire.

Qu'en est-il de la participation des associations ? L'Ifts assure la formation de bénévoles pour le Secours catholique, ATD Quart Monde et le Diaconat protestant. Mais le choix de l'Osi est, dans une première phase, de rester sur le registre des institutions, qu'il faut d'abord faire travailler ensemble. Dans un deuxième temps, l'ouverture se fera vers les associations. Certaines sont déjà dans les groupes de travail.

■ À Marseille

Médecins du monde : au-delà du public traditionnel, les jeunes errants

« Une analyse de la fréquentation au 1^{er} semestre 2001, démontre une forte augmentation : toutes les personnes n'ont pas bénéficié de la Cmu. La plupart ont le Rmi : on les soigne, on les aide aussi à remplir leur demande de Cmu, ce qui devrait être fait par d'autres organismes. D'autres pourraient bénéficier de soins mais ne peuvent pas y accéder : ce sont les mendiants. Les délais pour bénéficier de la Cmu sont actuellement de 12 à 18 mois ».

Autre montée en charge : les demandeurs d'asile territorial dont 40 % proviennent d'Algérie, les autres se répartissant entre le Maroc, l'Afrique et les pays de l'Est. Certains n'ont plus de trace de leur identité et font le lit de la grande marginalité.

Les pathologies sont également plus lourdes : des problèmes cardio-vasculaires dus à l'hypertension, du diabète, des cancers parfois avancés, des cas de tuberculose. Pour les autres, nous traitons des problèmes d'Orl, de dermatologie, de gastro-entérite, d'ophtalmologie, de soins dentaires (il n'y a pas assez de dentistes bénévoles). De la souffrance psychique pour tous. « Nous recourons fréquemment à des psychiatres ou des psychologues. Nous essayons d'orienter les personnes démunies le plus possible vers le système de santé de droit commun. Quelques étrangers ont une demande de soins particulière avant de retourner chez eux. Les enfants sont heureusement suivis par la Pmi, puisque c'est réglementaire, à l'hôpital de la Timone. De très jeunes errants, étrangers pour la plupart, nous sont envoyés de temps à autre par les associations, l'hôpital ou la

justice. Ils ont de 12 à 15 ans, sont en désaffiliation totale, en rupture familiale. Ils arrivent après des voyages épuisants en camion bâché. Ceux-là ne veulent pas donner d'éléments de leur vie, de leur histoire. Très peu de lieux existent pour eux à Marseille et on les retrouve souvent dans le milieu de la prostitution. Comment les toucher ? Que leur proposer ? Heureusement, la mentalité évolue chez les travailleurs sociaux mais aussi chez les médecins et les pharmaciens. Nous travaillons aussi avec un réseau constitué de plusieurs associations (Restaurants du cœur, Banques alimentaires...) »

Un médecin nous expose par ailleurs le programme méthadone : un bus, un local et la rue sont les principaux sites où se déplacent les intervenants formés pour cela. « *On y vient pour changer de seringue. Nous établissons un dialogue avec les usagers de drogues, nous leur proposons de la méthadone en substitution de la drogue. Parallèlement, depuis trois ans, nous conduisons une expérimentation auprès des intervenants de proximité sur un » référentiel métiers « , grâce à une convention Ville/État. Il s'agit de le tester, de l'élargir, de valider les acquis. Nous ne sommes pas dans une logique d'insertion, nous cherchons à les aider à mieux vivre. Par rapport à la consommation abusive rencontrée parfois, nous essayons de réduire les risques, mais comment arriver à toucher tous les toxicomanes dans la rue ? Bien sûr, par le travail préalable du Service d'accueil et d'orientation de la Ville et du Samu social. Mais cela n'est pas suffisant, c'est pour cela que les bus circulent sept jours sur sept ».*

ATD Quart Monde, la parole aux personnes

Michèle C. témoigne : « *Les personnes reçues ici sont celles situées en bas de l'échelle sociale : sans ressources, sans soin, avec des enfants illégitimes, sans formation, courant après des secours et manquant d'ouverture sur le monde pour toutes ces raisons. Ca ne change pas depuis 40 ans, même si c'est surmultiplié. J'ai vécu déjà cela lorsque j'étais enfant avec ma mère : des hôtels meublés sordides, des marchands de sommeil ; rien n'est prévu pour accueillir une famille. À l'hôtel, on ne peut pas faire de cuisine. Et puis on est chassé dès que l'on a un bébé. Lorsqu'on nous garde, il faut rajouter 30 % de plus. Tout au plus, on peut se défendre mieux alors qu'avant on était chassé de son logement si on avait un enfant ! Je vis maintenant dans un Hlm. Un immeuble de 13 étages sans ascenseur d'où l'on s'en va lorsqu'on ne peut plus monter les étages » !*

Joëlle G. est volontaire du mouvement et intervient dans la cité Bellevue, construite il y a 40 ans à l'arrivée des rapatriés d'Algérie. « *S'y sont ajoutées de nouvelles vagues d'immigrés, issus de communautés différentes de celles du Maghreb. Certaines familles sont propriétaires, ont grandi là et y élèvent leurs enfants. Il y a aussi des gens du voyage, en provenance d'Espagne, d'Irak ou de Bosnie : certains y passent quelque temps, vont en Italie, reviennent. On a également une importante communauté comorienne. Dans cette cité de 8 000 personnes, l'état de l'habitat laisse à désirer, les communautés vivent repliées sur elles-mêmes, de nombreuses frictions se produisent entre elles. Il est prévu de rénover les appartements mais les loyers risquent d'augmenter ! Les volontaires de notre mouvement apportent leur soutien aux familles pour la scolarité, pour qu'elles inscrivent au moins leurs enfants à l'école. Mais certaines écoles n'en veulent pas*

dans le secteur. Nous allons à la rencontre des enfants et de leurs parents. Nous animons deux bibliothèques de rue et des activités pendant les vacances ».

Bernadette Macabrey, responsable locale d'ATD, ajoute : *« L'association nationale a développé un programme Quart Monde Partenaires. Nous y travaillons à Marseille aussi, avec des professionnels (policiers, travailleurs sociaux...). Le but est que les professionnels et les personnes en difficulté se comprennent mieux. À partir d'exemples concrets, nous questionnons les professionnels. Nous analysons ensuite ensemble les raisons des réussites ou des échecs dans cette interrelation. Nous allons maintenant élaborer un référentiel de formation pour les professionnels. Nous sommes persuadés que le croisement des savoirs crée un nouveau savoir ».*

Gilda M. conclut notre entretien : *« Je ne me mets plus en colère, j'ai eu envie d'aider les autres à faire aboutir leurs droits. Une fois par mois à l'université populaire du Quart Monde, nous avons appris nos droits. Une assistante sociale, un juge pour enfants, un avocat sont venus nous informer et dialoguer avec nous. Maintenant je n'ai plus honte ! Je sais qu'ici, je ne suis pas jugée. Je sais comment aider les autres à revendiquer leurs droits. Je ne me sens plus comme un oiseau sur la branche ».*

« Voisins et citoyens », se regrouper et innover face à l'exclusion

Assurer un revenu décent et une protection suffisante sont des valeurs fondamentales. Les mettre en pratique en faisant reconnaître qu'il existe d'autres chemins pour assurer la dignité de la personne, les faire reconnaître par les institutions, les associations, et les voisins : voilà une des modalités possibles de citoyenneté. C'est en tout cas celle que développe ce réseau d'associations.

« Voisins et citoyens » regroupe des individus qui animent un réseau d'entraide pour les personnes les plus démunies, en recherchant l'appui et la reconnaissance des pouvoirs publics et en mettant en œuvre des solutions toujours inédites pour répondre aux urgences.

« Notre réseau d'associations locales offre un cadre permettant la promotion sociale et politique. Elles visent à faire reconnaître par les pouvoirs publics les initiatives développées. Nous refusons la gestion de la misère. Nous sommes dans une autre logique, nous essayons de créer des conditions de développement, des espaces de choix. Nous interpellons donc les pouvoirs publics, soit de manière informelle, soit en travaillant avec eux. Nous insistons beaucoup sur le face à face direct, le dialogue sans médiation, en mettant en avant les droits de l'homme, la citoyenneté. Nous avons donc mis en réseau quatre-vingt associations locales en Provence-Alpes-Côte-d'Azur mais aussi en Languedoc-Roussillon, des groupes locaux de citoyens, et nous animons ce réseau. Il s'agit par exemple d'ateliers dans un quartier pour retaper des appartements, des lieux de vie pour les personnes sans domicile, des garages associatifs... Autant de services et de travaux que ces associations proposent aux personnes démunies ».

- *Le partenariat commence par de l'expérimentation concrète.*

« Nous avons créé des Casel – contrats d'action solidaire et économique locaux – expérimentaux pour créer des opportunités de rencontre autour des initiatives locales. Le principe est simple. Autour d'une question à résoudre, l'association développe une stratégie de gestion de la marge : elle mobilise l'ensemble des partenaires institutionnels. Nous développons ainsi une lecture commune de ce qui se fait, de ce qui devrait se faire, le contrat étant signé par tous les partenaires.

Il faut faire en sorte que l'initiative développée intègre des objectifs de qualité. Nous permettons aux personnes qui travaillent de faire valider leurs compétences, les reconnaître et de les faire reconnaître : nous remettons une attestation aux valideurs.

Nous permettons aussi aux personnes paupérisées de se rencontrer, de développer des systèmes d'échanges, des projets collectifs ; jardin, repas, activités culturelles mais aussi questions d'hygiène, de statut, de droit au travail. Le premier Casel a été signé en décembre 2000 par la Ddass, Ddtefp, le Conseil général, la Cgt, la Msa et même les prud'hommes. Il s'occupe de maraîchage, d'élevage de chèvres et de formation à ces métiers. Une dizaine d'autres opérations sont en marche, leur légitimité institutionnelle est importante. Mais comment généraliser des réponses individuelles « ?

- *Des principes d'intervention clairs posés dès le départ*

Un état d'esprit commun traverse largement les options idéologiques et personnelles. Avec trois bornes éthiques : ne pas dualiser le droit entre riches et pauvres, ne pas déréguler, ne pas encadrer trop fort les initiatives locales, sinon on les tue. Un comité éthique structure d'ailleurs la réflexion de l'ensemble du réseau « Voisins et Citoyens ». *Par exemple, faut-il retaper les logements insalubres ou réparer les voitures sans assurance ? Récemment, la question s'est posée pour une association de rénover l'habitat mais le risque en était l'augmentation des loyers et l'expropriation. « Nous ne suscitons pas les initiatives, nous soutenons ceux qui s'adressent à nous ». « Voisins et citoyens » insiste particulièrement pour que les initiatives locales, encadrées par les associations la plupart du temps, puissent se réaliser dans le droit commun. « Nous essayons de faire prendre en compte la nécessité d'une politique qui ne se limite pas à faire entrer les personnes dans un cadre préétabli car ces publics en sont très loin. En revanche, on ne peut pas seulement faire l'autruche et laisser les plus pauvres se débrouiller en marge, y compris du droit du travail. On essaie de développer un projet de société juste au milieu : construire ensemble, avec ceux qui subissent et ceux qui n'ont pas de difficulté ».*

Annexe 1

Les activités de l'Observatoire

Marie-Thérèse Espinasse, Noëlle Silvani
(Secrétariat général de l'Observatoire)

Installé en juin 1999, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale réunit chaque mois vingt-deux membres issus par tiers d'associations, d'administrations et d'organismes de recherche, auxquels s'ajoutent deux membres associés. Ce Conseil cherche les meilleures voies pour améliorer la connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion. D'origine, de compétences et de sensibilités différentes, les membres débattent, critiquent et construisent les orientations de l'Observatoire. Ils mettent en œuvre les missions qu'a confiées la loi à l'Observatoire. Que fait l'Observatoire au quotidien ?

Il rassemble les données et travaux disponibles sur la pauvreté et l'exclusion sociale

La première tâche de l'Observatoire a consisté à établir un état des lieux des connaissances, à partir de données et d'informations multiples provenant des administrations, associations et organismes de recherche.

L'Observatoire sollicite en premier lieu les administrations économiques et statistiques, membres de son conseil. Celles-ci produisent des données qu'elles mettent à sa disposition. Ainsi, chaque année, l'Insee, la Dares, la Drees et la Cnaf actualisent et approfondissent les informations sur la pauvreté, qu'il s'agisse de la pauvreté monétaire, de la pauvreté des conditions de vie ou de la pauvreté « administrative ». Les trois premiers sont également mis à contribution pour analyser, tous les ans, les effets de la conjoncture sur la pauvreté.

Des synthèses de travaux, des études spécifiques...

Les administrations économiques et statistiques, et pas seulement celles qui sont membres de l'Observatoire, sont également sollicitées, selon les axes de travail, pour des études et des mises à disposition de données ou encore pour des enquêtes spécifiques (Cmu, santé scolaire).

En lien avec le Cnle, l'Observatoire sollicite aussi les laboratoires de recherche du Cnrs ou universitaires ainsi que des bureaux d'études. Enfin, il fait appel à des prestataires externes pour la réalisation d'enquêtes qualitatives. Les synthèses ont un double objectif : rassembler des informations issues de travaux existants souvent méconnus hors d'un cercle d'initiés et préparer les études à venir.

... ou la participation à des enquêtes d'autres institutions

L'Observatoire a ainsi participé à la réalisation de l'enquête auprès des personnes fréquentant les lieux d'hébergement et de restauration gratuits réalisée par l'Insee en 2001. Il a également participé à l'enquête exploratoire « santé, inégalités, ruptures sociales » réalisée par l'Ined en 2001.

Il intègre d'autres savoirs pour éclairer des phénomènes peu connus

Dès sa première année d'existence, l'Observatoire a lancé des enquêtes qualitatives, pour analyser la pauvreté des jeunes ou les dysfonctionnements administratifs notamment. Il a également analysé les représentations de l'opinion et des media. Les seules analyses quantitatives ou constats administratifs n'auraient pas suffi en effet à éclairer les situations de pauvreté, de précarité ou d'exclusion.

Dès 1999, sur les opinions et les représentations...

L'Observatoire s'est associé à l'enquête d'opinion engagée par la Drees et conduite par l'Ifop depuis 1999 sur la protection sociale et y a introduit des questions. Par ailleurs, il a commandé plusieurs études sur les représentations de la pauvreté :

- dans la presse et les media. Une première étude a été menée en 2000 par la Fondation des sciences politiques (Cevipof et Osc), une seconde étude en 2001 par le Grass-Cnrs. Elles portent sur des périodes différentes et couvrent les années 1995 à 2000 ;
- au sein de la sphère politico-administrative. Cette étude a été conduite par le Cresge, université catholique de Lille en 2001.

... ainsi que sur les connaissances associatives

Après une exploitation des données associatives réalisée en 2000, l'Observatoire a fait réaliser, en 2001, une étude auprès des associations de solidarité existantes dans plusieurs villes afin de mieux connaître les publics qui s'adressent à elles. L'étude a été menée par le bureau d'études Quat'alyse. À l'avenir, l'Observatoire souhaite mettre en œuvre des enquêtes régulières auprès des intervenants sociaux afin de repérer plus vite et plus tôt les phénomènes émergents et les évolutions. Une étude de faisabilité a été demandée au bureau d'études Rémanences.

En 2000, sur la pauvreté et la précarité des jeunes...

Pour son premier rapport, l'Observatoire a souhaité étudier la pauvreté et la précarité des jeunes. Il a donc mobilisé les données de l'enquête Emploi, du panel européen

des ménages, de l'enquête « Génération 92 » et des panels réalisés par le Céreq. Mais les jeunes les plus marginalisés et « en errance » échappent à ces enquêtes. Aussi une étude a-t-elle été réalisée par le Grass-Cnrs dans six grandes villes, auprès d'organismes accueillant des jeunes en difficulté.

... et sur l'accès aux droits

L'Observatoire a produit une enquête, du type de celle que le Crédoc avait menée en 1995 pour le Conseil d'analyse économique, auprès d'un échantillon de 2 000 personnes. Les premiers résultats de cette enquête conduite par la société TMO ont été publiés en 2000. Une exploitation complémentaire de l'enquête précitée centrée sur les difficultés d'accès au logement et aux prestations logement a été effectuée par la Drees, en 2001.

Simultanément, une synthèse des rapports administratifs (Igas, médiateur) concernant les dysfonctionnements pouvant générer de la pauvreté a été faite par Jean-Louis Vieilleribière, rapporteur à l'Observatoire. La Mrie Rhône-Alpes, en collaboration avec l'Université Lyon 2, a mené une étude qualitative sur la question de l'accès aux droits.

Encadré

Comment travaille l'Observatoire ?

– Le conseil pluridisciplinaire de l'Observatoire national définit un programme de travail annuel et fait réaliser les enquêtes ou les études qualitatives ou quantitatives dont il a besoin par des organismes d'études et de recherches publics et privés. Il dispose d'un budget annuel d'études.

– Il ne réalise lui-même aucune étude mais discute et hiérarchise les travaux à mener, qu'il confie ensuite à des organismes choisis sur appel d'offres. Il utilise aussi les informations des administrations statistiques. Des membres de l'Observatoire, réunis en comité de pilotage ad hoc, pilotent les études et enquêtes spécifiques. Une fois par mois, mais parfois plus souvent, le conseil évalue les travaux et décide de leur diffusion.

– Le choix des organismes autres que les administrations économiques et statistiques publiques se fait selon les procédures habituelles à savoir, une mise en concurrence simple sur la base d'un cahier des charges ou des appels d'offres selon la procédure des marchés publics. Ce sont les seuils financiers qui déterminent le choix des procédures.

– Le secrétariat général, deux personnes, est chargé de la mise en œuvre du programme de travail, de l'élaboration des cahiers des charges, de l'engagement et du suivi des travaux. Il développe par ailleurs des actions de communication, l'organisation de rencontres et de déplacements en France et à l'étranger, les relations extérieures. Il assure également la publication des supports et des ouvrages.

L'Observatoire cherche également à diversifier les angles d'approche

En 2001, il a développé une nouvelle approche de la pauvreté, à partir de la géographie ...

Cette approche permet une comparaison des territoires (en l'occurrence les zones d'emploi) et de leurs évolutions, à partir de sources multiples (Insee, ministère du Logement, Cnaf, Dares et Anpe). Ces données mises à disposition ont été analysées sous deux angles complémentaires : une approche géographique « toutes populations confondues » par un laboratoire universitaire, l'Oeil – Paris XII, et une approche géographique focalisée sur les familles monoparentales réalisée par une autre université (Rennes 2). Elle sera poursuivie par des enquêtes auprès de populations habitant des territoires différenciés.

... et a cherché à mieux connaître certains des publics les plus vulnérables

Afin de mieux connaître les processus d'entrée et de sortie de la pauvreté, l'Observatoire tente d'éclairer les situations et les trajets des personnes sans domicile personnel, des étrangers en situation précaire, des personnes bénéficiaires d'un minimum social et de celles qui ne travaillent pas à temps complet et perçoivent des faibles salaires.

Les travailleurs pauvres et précaires

Deux séries de travaux spécifiques ont été demandées à l'Ires : une synthèse évaluative des recherches sur les activités réduites et de leur impact sur les trajectoires d'insertion des demandeurs d'emploi ainsi qu'une étude afin d'explorer les liens entre les bas salaires travailleurs pauvres. Le Grefos-lep de Grenoble a pour sa part, rassemblé et synthétisé les études disponibles sur l'insertion par l'activité économique.

Les personnes sans domicile personnel

Suite aux travaux et recommandations du Conseil national de l'information statistique et après l'enquête réalisée par l'Ined d'Île-de-France, l'Insee a engagé une enquête nationale auprès de 4 000 personnes fréquentant les centres d'hébergement et de restauration gratuits dans 80 villes de plus de 20 000 habitants. L'Observatoire s'est associé au financement et au pilotage de cette enquête. Mais toutes les personnes sans abri fréquentent-elles les lieux d'hébergement et de restauration gratuits ? Une enquête complémentaire de « couverture » a donc été confiée à l'Ined en partenariat avec l'Insee. L'exploitation de ce travail se poursuivra en 2002.

D'autres méthodes d'investigation complémentaire, empruntant une démarche plus anthropologique ont été également recherchées pour appréhender la connaissance des personnes sans domicile. Le Cerpe (Lyon) a rassemblé et synthétisé les apports de ces recherches qualitatives.

Les étrangers

L'Observatoire a aussi souhaité disposer d'une étude sur les difficultés spécifiques des étrangers, liées à leur statut juridique, pour accéder aux droits sociaux. Cette étude a été faite par le bureau d'études Acadie. Il a assorti cet éclairage du témoignage direct d'une personnalité associative ainsi que de la synthèse des travaux disponibles sur cette population.

La pauvreté dans le monde rural

Avec la Mutualité sociale agricole, l'Observatoire a fait réaliser une étude sur la pauvreté, la précarité dans le monde agricole par l'Institut de l'humanitaire. Il a également demandé une synthèse des études et recherches qualitatives au laboratoire du Certop (Cnrs) de Toulouse.

Il a fait connaître les résultats de ses observations sous plusieurs formes

- Les publications : brochures d'information, les Travaux 2000 et 2001, le Rapport 2000 et 2001 ;
- les rencontres avec les structures et les publics désireux de s'informer et d'échanger ;
- les contacts et la formation de journalistes ;
- les déplacements sur le terrain : observatoires régionaux et locaux, réseau associatif, journées et colloques à thèmes.
- L'organisation de rencontres avec les opérateurs de terrain.

Il a organisé une première journée nationale d'échanges

En mars 2001, l'Observatoire a organisé une première rencontre avec les associations ¹, réunissant plus de 200 personnes pour mettre en discussion ses travaux et ses orientations. Pour amorcer aussi des collaborations possibles avec les acteurs de terrain. Cette expérience riche d'enseignements pour l'Observatoire, sera renouvelée.

¹ Se reporter à la précédente contribution de D. Fayard et N. Silvani, *l'Observatoire et les autres acteurs*.

Annexe 2

Bibliographie

Depuis la publication du premier rapport de l'Observatoire en novembre 2000 jusqu'à janvier 2002, près de deux cents ouvrages, articles, revues et rapports ont été publiés sur les thèmes de la pauvreté, de la précarité et de l'exclusion. La liste présentée dans ce rapport n'est pas exhaustive, elle ignore une partie de la littérature grise, mémoires d'étudiants ou études non publiques. Elle ne prend pas en compte délibérément les opinions, les tribunes ainsi que les brefs articles publiés dans les magazines, les revues associatives et militantes. Cette littérature témoigne des préoccupations de la période, les rapports entre pauvreté et travail constituent le sujet le plus étudié. Les questions de santé, souvent liées à la mise en œuvre de la couverture maladie universelle sont importantes, le logement occupe la troisième place.

Ouvrages, articles, rapports

Afsa C., « Aide au logement et emploi », Économie et statistiques, Insee, n° 346-347, 2001.

Aldeghi I., « Les aspects territoriaux de la pauvreté et de la précarité dans la société française contemporaine », Dossiers d'études, Allocations familiales, n° 26, novembre 2001.

Amrouni I., « Les moins de 30 ans bénéficiaires de minima sociaux », Recherches et prévisions, n° 60, Cnaf, 2000.

Atkinson T., Glaude M., Olier L., « Inégalités économiques », Conseil d'analyse économique, n° 33, La Documentation française, 2001.

Ballain R., « Regard sur la politique du logement en faveur des défavorisés », Recherches et prévisions, n° 62, Cnaf, 2000.

Barbier, J-Cl., « Europe sociale : l'emploi d'abord », Cee n° 44, mars 2001.

Bercot R., Claude V., Jeannot G., « La mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions par les personnels des services déconcentrés », LATTTS, École nationale des ponts et chaussées, 2000.

Bergier B., « Les affranchis », l'Harmattan, 2000.

- Billiard I., Debordeaux, D., Lurol M., (sous la direction de), « *Vivre la précarité. Trajectoires et projets de vie*, » Éditions de l'Aube, 2000.
- Blanpain N., « *Les allocataires du Rmi inscrits durablement dans le dispositif* », Recherches et prévisions, n° 61, Cnaf, 2000.
- Boëldieu J., Thave S., « *Le logement des immigrés en 1996* », Insee Première, n° 730, 2000.
- Boëldieu J., Borrel C., « *La proportion d'immigrés est stable depuis 25 ans* », Insee Première, n° 748, novembre 2000.
- Bouchet P., « *La misère hors la loi* » Paris, éd Textuel, 2000.
- Bourguignon F., « *Revenu minimum et redistribution optimale des revenus : fondements théoriques* », Économie et statistiques, Insee, n° 346-347, 2001.
- Bourmaani M., « *Les discriminations à l'emploi. L'insertion professionnelle des jeunes issus de l'immigration* », Paris, L'Harmattan, 2001.
- Brin H., « *Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans* », Avis et rapport du Conseil économique et social, 2001.
- Brunet F., Goux D., Thiesse Ch., « *Le chômage au sein des ménages*, » Insee Première, n° 775, mai 2001.
- Brousse C., Masse E., De La Rochere B., « *Les personnes fréquentant les centres d'hébergement et de restauration* », Insee Première, n° 823 et 824, janvier 2002.
- Chardon O., « *Les transformations de l'emploi non qualifié depuis vingt ans* », Insee Première, n° 796, juillet 2001.
- Challier B., Viel J.F., « *Pertinence et validité d'un nouvel indice composite français mesurant la pauvreté au niveau géographique* », Revue d'épidémiologie et de santé publique, 49.1, 2001.
- Chaupain S, Guillot O., « *Les trajectoires individuelles des bénéficiaires de l'Allocation de parent isolé* », Dossiers d'études, Allocations familiales, n° 13, octobre 2000.
- Chauvin P., De Montaigne A-B., « *Les situations et trajectoires de précarité en milieu rural et leurs impacts sur la santé et l'accès aux soins : un état des lieux*, » Paris, Institut de l'humanitaire, 2001.
- Chauvin P., De Montaigne A-B., Lebas J., « *Précarités, maladie et soins médicaux : trois dynamiques, une unique trajectoire de vie* », Med. Mal. Infec., 2000.
- Cohen D., Dupas P., « *Trajectoires comparées des chômeurs en France et aux États-Unis* », Économie et statistiques, n° 332-333, août 2000.
- Cohen V., Largueze B., « *Processus d'entrée dans le dispositif du Rmi et modalités d'insertion* », Économie et statistiques, Insee, n° 346-347, 2001.
- Cohen-Solal M., Loisy C., « *Pauvreté et transferts sociaux en Europe* », Drees, Document de travail, n° 18, juillet 2001.
- Concialdi P., Ponthieux S., « *Salariés à bas salaire et travailleurs pauvres : une comparaison entre la France et les États-Unis* », La revue de l'Ires, n° 33, 2000.

- Concialdi P., « *Bas salaires et travailleurs pauvres* », Cahiers français, n° 304, 2001.
- Cornilleau G., Demailly D., Gilles C., Papin J-P., « *Les évolutions récentes du Rmi : un effet perceptible de la conjoncture économique* », Études et Résultats, Drees, n° 86, octobre 2000.
- Coutant I., « *Politiques du squat : scène de la vie d'un quartier populaire*, » édition La Dispute, 2000.
- Crenner E., « *Pauvreté et indicateurs de conditions de vie* », Synthèses, n° 47, Insee, 2001.
- Damon J., « *La Question Sdf. Ciblage et bricolages* », Thèse de doctorat en sociologie, Paris, Université Sorbonne Paris IV, 2001.
- Damon J., « *Les incivilités* », Problèmes politiques et sociaux, n° 836, La Documentation française, mars 2000.
- Damon J., « *En quête du chiffre : trois décennies d'estimations du nombre de Sdf dans la presse* », Recherches et prévisions, Cnaf, n° 60, 2000.
- Damon J., « *L'urgence sociale au prisme de sa ligne budgétaire. Autour du "47.21"* », Revue française des affaires sociales, vol. 55, n° 1, 2001.
- Daniel A., Simon M-O., « *L'utilisation des moyens de paiement et l'accès au crédit des bénéficiaires de minima sociaux* », Rapport pour le Comité Consultatif auprès du Conseil national du crédit et du titre, Paris, Crédoc, 2001.
- Debordeaux D., « *Évaluation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées* », Recherches et prévisions, Cnaf, n° 62, 2000.
- Debras B., Chemineau D., Quiroga A., « *Une approche de la pauvreté en Ile-de-France* », Recherches et prévisions, Cnaf, n° 63, 2001.
- De Gaulle-Anthonioz G., « *Le secret de l'espérance* », Paris, Fayard, Éditions Quart Monde, 2001.
- Declerck P., « *Les naufragés. Avec les clochards de Paris* », Paris, Plon, Terre Humaine, 2001.
- Delage B., Vignerte C., « *Les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion* ». Université Bordeaux 2, novembre 2000.
- Delcroix C., « *Ombres et lumières de la famille NOUR. Comment certains résistent face à la pauvreté* », Payot, 2001.
- Dormont B., Fougère D., Prieto A., « *l'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi* ». Économie et statistiques, Insee, n° 343, septembre 2001.
- Dubet F., « *Les inégalités multipliées* », Éditions de l'Aube, 2000.
- Dupont I., Enos V., Jouzel J-F, « *Les accédants à la propriété à bas revenus* », Recherches et prévisions, Cnaf, n° 63, 2001.
- Ebersold S., (sous la direction de), « *La naissance de l'inemployable ou l'insertion au risque de l'exclusion* », Rennes, PUR, 2001.

- El Hayek (coordination), « *Illettrisme et monde du travail* ». Paris. La Documentation française. 2000.
- Epstein R., « *Les leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville* », Recherches et prévisions, Cnaf, n° 62, 2000.
- Farge A., Lae J-F., « *Fracture sociale* », Paris, Desclée de Brouwer, 2000.
- Fitoussi J-P., Passet O., Freyssinet J., *Réduction du chômage : les réussites en Europe*. Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 23, La Documentation Française. 2000.
- Firdion J-M., *Une revue de la littérature sur les jeunes sans domicile*. Recherches et prévisions, Cnaf, n° 60, 2000.
- Fougere D., Rioux, L., *Présentation générale du dossier : « Le RMI : entre redistributions et incitations »*, Economie et Statistique, Insee, n° 346-347, 2001.
- Garnier-Muller A., *Les « inutiles », survivre en banlieue et dans la rue*. Préface de Jean Duvignaud. Les éditions de l'Atelier, Paris, 2000.
- Genest S., Depriester M., *L'évaluation des fonds de solidarité logement*, Recherches et Prévisions, Cnaf, n° 63, 2001.
- Gorgeon C., Audebrand E., *Les étrangers et l'accès aux droits sociaux – Etude exploratoire*. Acadie, Avril 2001.
- Guillemin O., Roux V., *Comment se détermine le niveau de vie d'une personne ?* Insee Première, n° 798, Juillet 2001.
- Gurgand M., Margolis D., *RMI et revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi*. Document de travail du CEE n° 9, Avril 2001.
- Gurgand M., Margolis D., *RMI et revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi*, Economie et Statistique, Insee, n° 346-347, 2001.
- Hagnere C., Trannoy A., *L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité*, Economie et Statistique, Insee, n° 346-347, 2001.
- Hatchuel G., Crouette P., *Opinions sur la politique des prestations familiales et sur le RMI.*, Cahier de recherche n° 209, Credoc, 2000.
- Helardot V., Et al., *Pauvreté, précarité : quelle santé promouvoir ?* La Santé de l'Homme, 348, Juillet 2000.
- Herpin N., *Sociologie de la consommation*, Paris, La découverte, collection Repères, 2001.
- Hourriez J-M., Legendre N., Le Verre R., *La pauvreté monétaire des ménages de 1970 à 1997. Plus de ménages pauvres parmi les salariés moins chez les retraités*. Insee Première N° 761, Mars 2001.
- Hourriez J-M., Legendre N., Le Verre R., *La pauvreté monétaire*, Synthèses, n° 47, Insee, 2001.
- Joubert M., Chauvin P., Ringa V., *Précarisation, risque et santé*. Ed de l'Inserm. 2001.
- Lagarenne C., Legendre N., *Les « travailleurs pauvres »*. Insee Première, n° 745. Octobre 2000.

- Lagarenne C., Legendre N., *Les travailleurs pauvres en France : facteurs individuels et familiaux*. Economie et statistique, Insee, n° 335, Décembre 2000. P. 3-26
- Lang T., (sous la direction de). *Les inégalités sociales de santé*. Paris. Inserm. La Découverte. 2000.
- Lefèvre F., Delille M., *La lutte contre l'insalubrité des logements*, Recherches et Prévisions, Cnaf, n° 62, 2000.
- Le Queau P., Olm C., Simon M-O., *La perception de la pauvreté en Europe*, Cahier de recherche, n° 144, Credoc, 2000.
- Leclerc A., Fassin D., Grandjean H., Kaminski M., Lochardy., *Les représentations de la pauvreté dans la presse écrite*, GRASS, Paris, Ronéo, novembre 2001.
- Lhommeau, B., « *Le logement des allocataires du RMI* », Recherches et Prévisions, Cnaf, n° 62, 2000.
- Lhommeau, B., *Les allocataires du RMI : moins d'isolés au sens familial et social que dans la statistique administrative*, Economie et Statistique, Insee, n° 346-347, 2001.
- Lollivier, S., *Réurrence du chômage dans l'insertion des jeunes : des trajectoires hétérogènes*. Economie et statistique, Insee, n° 334. Octobre 2000.
- Marcovitch, D. *Du droit au logement au droit à l'habitat : un bilan en demi teinte pour les plus démunis*. Documents d'information de l'Assemblée Nationale. N° 2108. 2000.
- Marpasat, M., Firdion, J-M., et al., *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 1990*, Ined, Paris, PUF. 2000.
- Marpasat, M., Firdion, J-M., « *Les ressources des jeunes sans domicile et en situation précaire* », Recherches et Prévisions, Cnaf, n° 65, 2001.
- Mauger, G., *Nouvelles formes d'encadrement. Les politiques d'insertion : une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail*, Actes de la recherche en sciences sociales, n° 136-137.
- Maurer, S., *Le mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998*, Recherches et Prévisions, Cnaf, n° 61, 2000.
- Meynaud, H-Y. et alii, *Annuaire des recherches et expériences (1990 -2000) relatives à la connaissance et à la gestion des populations démunies plus particulièrement pour l'accès aux biens essentiels*, GRETS – Recherche et Développement, EDF, Avril 2001.
- Minonzio, J., *Solidarités familiales et chômage*, Recherches et Prévisions, Cnaf, n° 60, 2000.
- Monrose, M., *Les demandeurs d'aide aux Fonds d'aide aux jeunes – Etude qualitative auprès de 35 jeunes*, Document de travail de la DREES, n° 3, septembre 2000.
- Morel S., *Les logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux Etat-Unis et en France*. Paris. Puf. Le lien social. 2000.
- Naves P., *Rapport du groupe de travail familles et pauvreté*, IGAS, mars 2001.
- Nézosi, G., *Quelques éclairages sur les conséquences du chômage sur la famille*, Recherches et Prévisions, Cnaf, n° 60, 2000.

- Parizot I., Chauvin P., Paugam S. et alii, *Les mégalo-poles face au défi des nouvelles inégalités : mondialisation, santé, exclusion et rupture sociale*. Paris, Flammarion, 2002.
- Parizot I., *Soigner les pauvres. Rapports sociaux et identités dans les associations humanitaires et le secteur hospitalier*. Paris, PUF, 2002.
- Paugam, S., *Le salarié de la précarité*, Paris, PUF, 2001.
- Perrier-Cornet, P., Blanc, M., *Pauvreté et RMI dans l'agriculture*, INRA-ENESAD, septembre 2000. 2 tomes.
- Piketty, Th., *Les hauts revenus en France au 20^{ème} siècle. Inégalités et redistributions*, Paris, Grasset, 2001.
- Poilpot, M.P., et al, *Etre parent en situation de grande pauvreté*, Fondation pour l'Enfance, Paris, 2000.
- Ravon, B., Pichon, P., Franguiadakis, S., Laval, Ch., *Le travail de l'engagement. Rencontres et attachements : une analyse de la solidarité en direction des « personnes en souffrance »*. CRESAL, Saint-Etienne. Cresal@univ-sr-etienne.fr .Mars 2000.
- Riviere, J-P., *Illettrisme, la France cachée*, Paris, Folio, 2001.
- Rioux, L., *Recherche d'emploi et insertion professionnelle des allocataires du RMI*, Economie et Statistique, Insee, n° 346-347, 2001.
- Rioux, L., *Salaires de réserve, allocation chômage dégressive et revenu minimum*, Economie et Statistique, Insee, n° 346-347, 2001.
- Romero, N., *L'école des riches, l'école des pauvres*, Paris, Syros, 2001.
- Sauvage, P., Monnier-Brabant N., *Les jeunes en grande difficulté face aux dispositifs d'insertion sociale et professionnelle*. Lyon, MRIE, octobre 2001.
- Saint Macary, D., Lagouanelle, G., *La France des sans ressources. Rapport statistique 2000 du Secours catholique*, www.secours-catholique.asso.fr, 2001.
- Simon, P., Chafi, M., Tissot, S., *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*. Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations, Paris. 2001.
- Simonin, B., *Politiques de l'emploi : la territorialisation en chantier*. CEE n° 41. Octobre 2000.
- Solaz A., *Une réflexion économique sur le lien famille-chômage et la constitution du couple*, Recherches et Prévisions, Cnaf, n° 60, 2000.
- Tronchet, C., *Programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins*, Document Direction Générale de la Santé. Disponible sur <http://sante.gouv.fr/htm/pointsur/praps/222pr.htm> septembre 2001.
- Tuchszirer, C., *L'Impact de l'assurance-chômage sur les normes d'emploi et de salaire : l'inéluctable dérive vers les activités réduites*, La revue de l'Ires, n° 33, 2000/2.
- Van Zanten, A., *L'école de la périphérie, scolarité et ségrégation en banlieue*. Paris. PUF, 2001.

Veretout A., Peplaw, D., Villeneuve, M., « *Trappes d'inactivité et stratégies des acteurs* – rapport pour le Commissariat Général du Plan, Dossiers d'Etudes Allocations Familiales, n° 16, janvier 2001.

Violette-Bajard, C., *Visages de la pauvreté, don alimentaire et précarité urbaine*, Chronique sociale 2000.

Volovitch, P., *Les ressources de la protection sociale*, n° 01.03, juillet 2001. Documents de travail et rapports de recherche de l'ires

Wallez, P., Vaubourgeix, S., « *Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion sociale : enjeux de lutte dans la sphère politique et administrative* ». CRESGE, Lille. Ronéo. 2001.

Zoyem, J-P., *Diagnostic sur la pauvreté et calendrier de revenus : le cas du « panel européen des ménages »* INSEE. Paris. Document de travail. G 001 15. Novembre 2001.

Zoyem, J-P., *Contrats d'insertion et sortie du RMI*, Economie et Statistique, Insee, n° 346-347, 2001.

Publications régulières du ministère de l'Emploi et de la Solidarité

■ Dares/Premières Informations et Premières Synthèses

Dares, *l'emploi et le chômage en 2000*, 2001-N° 35/1.

Dares, *Conjoncture de l'emploi et du chômage au troisième trimestre 2001*, 2002 -01-N° 01/1.

Bardaji, J., (Dares), *Les contrats emploi solidarité et les contrats emplois consolidés en 1999*, 2000-09 N° 36/2.

Bardaji, J., (Dares), *Un an après la sortie d'un contrat emploi consolidé : près de six chances sur dix d'avoir un emploi*, 2001-10-N° 43/3.

Bardaji, J., (Dares), *Les contrats emploi solidarité et les contrats emplois consolidés en 2000 : des bénéficiaires de plus en plus âgés*, 2001-11-N° 44/1.

Belleville, A., (Dares), *Le CIE en 2000 : une mesure de plus en plus tournée vers le soutien à l'emploi des salariés les plus âgés*, 2001 – N° 38/2.

Belleville, A., Charpail, Ch., (Dares), *Maintien dans l'emploi ou retour au chômage à l'issue d'un contrat initiative emploi : le poids de la conjoncture économique*, 1999 – N° 44/2.

Bernard, S., Canceill, G., (Dares), *Le travail occasionnel des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique : quels emplois ? Quels revenus ?* 2001 -05-N° 20/1.

Canceill, G., (Dares), Huyguhes Despointes, H., (Ires), *Passage par le chômage et dynamique des revenus*, 2002 – N° 04/3.

Cealis, R., (Dares), *l'insertion par l'activité économique en 1999*, 2000-10 – N° 40/1.

Cealis, R., (Dares), *l'insertion par l'activité économique en 2000*, 2001-12-N° 50/1.

- Cloarec, N., (Dares), Weibel, M., (Stagiaire Ensae), *La convention de conversion : une aide efficace pour la réinsertion ?* 2000-07 – N° 30/1.
- Defauquet, V., (Dares), *TRACE : Une offre de services accrue pour des jeunes en situation de grande précarité*, 2000 – N° 35/1.
- Huyghues-Despointes H., Lefresne, F., Tuchsziirer, C., (Ires), *Activités occasionnelles et dynamiques d'insertion des chômeurs : une comparaison de quatre pays européens (Belgique, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni)*, N° 43, mars 2001.
- Mas, S., (Dares), *TRACE en 2000 : Un dispositif tourné vers les jeunes en grande difficulté*, 2001-09-N° 37/1.
- Michau, J., Poujouly, C., (Anpe), Pommier, P., (Dares), *Le service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi : programme français d'accompagnement des chômeurs*, 2001-05-N° 18/1.
- Minni, C., (Dares), Poulet-Coulibando, P., (DPD), *l'évolution récente des scolarités et de l'insertion professionnelle des jeunes 1998-1999*, 2001-06 – N° 26/1.
- Minni, C., (Dares), Nauze – Fichet, E. (Insee), *De mars 1997 à mars 2001, une participation accrue des jeunes à l'emploi*, 2002 – N° 04/2.
- Pommier, P., (Dares), Cohen-Solal, M., (Drees), *l'indemnisation du chômage en 1999 et 2000*, 2001-11-N° 46/1.
- Smyk, A., (Dares), *l'opinion des français sur le chômage et les politiques de l'emploi*, 2001-N° 38/1.
- Smyk, A., (Dares), *Les femmes dans les dispositifs ciblés de la politique de l'emploi*, PI/PS 2001-11 – N° 48/2.

■ Drees : Études et Résultats

- Abramovici, G., *Les prestations sociales en 2000*, n° 130, août 2001
- Algava, E., Avenel, M., *Les bénéficiaires de l'Allocation de parent isolé (API)*, n° 112, avril 2001
- Boisguerin, B., Burdillat, M., Gissot, Cl., *La mise en place de la CMU, une synthèse d'études qualitatives sur les premiers mois du dispositif*, n° 151, janvier 2002.
- Boisguérin, B., et al, *Les opinions sur la couverture maladie universelle et ses bénéficiaires au 1^{er} trimestre 2000*, n° 123, juillet 2001
- Boisguerin, B., Gissot, Cl., *L'accès aux soins des bénéficiaires de la CMU, résultats d'une enquête réalisée en novembre 2000*.
- Boisguérin, B., *La couverture maladie universelle au 30 septembre 2000*, n° 96, janvier 2001
- Boisguérin, B., *Les bénéficiaires de la couverture maladie universelle au 31 mars 2001*, n° 128, août 2001
- Boisguérin, B., *Les bénéficiaires de la couverture maladie universelle au 30 juin 2001*, n° 141, octobre 2001

- Boisguérin, B., *La couverture maladie universelle au 31 décembre 2000*, n° 107, mars 2001
- Cohen-Solal M., Loisy C., *Transferts sociaux et pauvreté en Europe*, n° 104, février 2001
- Cornilleau, G., Demailly, D., Gilles, Ch., Papin, J.P., *Les évolutions récentes du RMI : un effet perceptible de la conjoncture économique*, n° 86, octobre 2000
- Cœffic, N., *Faibles retraites et minimum vieillesse*, n° 82, septembre 2000
- Demailly, D., et al., *Les allocataires des minima sociaux en 2000*, n° 148, décembre 2001.
- Forse, M., Parodi M., *Un panorama des opinions à l'égard de l'État-providence – étude de l'enquête barométrique de la DREES – vague 1*, n° 135, septembre 2001
- Lhommeau, B., *Les prestations familiales et de logement en 2000*, n° 140, octobre 2001
- Lhommeau, B., Paupy, L., *Les effets redistributifs de la politique familiale : un éclairage à l'aide de quelques cas-types*, n° 100, février 2001
- Lhommeau, B., Rioux, L., *Les trajectoires d'activité des allocataires du RMI de 1996 à 1998*, n° 84, octobre 2000
- Monrose, M., *Les demandeurs de Fonds d'aide aux jeunes : résultats de l'année 2000*, n° 113, mai 2001
- Ruault, M., *Aide sociale à l'enfance : quelle organisation dans les départements ?* N° 144, novembre 2001
- Ruault, M., *Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2000*, n° 121, juin 2001

Revues, actes, rapports institutionnels

- Données sur la situation sanitaire et sociale en France en 2001*. Drees, Documentation Française. 2001.
- France, portrait social. 2001-2002*. Insee2001.
- France, portrait social. 2000-2001*. Insee. 2000.
- La pauvreté monétaire*, Revenus et patrimoine des ménages. Edition 2000-2001. Synthèses n° 47, Insee. 2001.
- L'urgence sociale : du fonds d'urgence sociale aux commissions de l'action sociale d'urgence*. Revue française des affaires sociales. N° 1 Janvier-Mars 2001
- Les interactions entre l'emploi et la protection sociale*. Revue française des affaires sociales. Numéros 3-4 Juillet-Décembre 2000
- Quel habitat pour les ménages à faibles revenus ?* Actes du colloque du 13 septembre 2001. Caisse des Dépôts et Consignations. Paris, La Documentation française, 2001.
- Des chômeurs de plus en plus invisibles* Les notes de Cerc-Association n° 10 Juin 2001
- Accès à l'emploi et protection sociale*. Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale. Rapport n° 1. Février 2001. Documentation française.

L'intégration face à la discrimination et aux exclusions. Actes du colloque, Migrations et Société. Vol 13 n° 75-76. 2001.

Rapport présenté à la commission des affaires culturelles familiales et sociales de l'Assemblée nationale par Odette GRZEGRZULKA sur l'application de la loi du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle. Assemblée Nationale. Juin 2001.

Dossier annuel 2000, Mission régionale d'information sur l'exclusion. Rhône-Alpes, Lyon.

Géographie sociale et pauvreté, les ménages pauvres franciliens et leurs conditions de logement, Paris, IAURIF, février 2001.

Construire ensemble une place pour tous. Deux ans d'action de lutte contre les exclusions, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, septembre 2000.

Plan national d'action française contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ministère de l'Emploi et de la solidarité. Paris. La documentation française. 2001

Plan national d'action pour l'emploi 2001 et bilan du plan 2000 France. Secrétariat général du Gouvernement. Paris La documentation française. 2001

Le logement des personnes défavorisées à l'épreuve de l'application de la loi. 6^{ème} rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. Paris. 2000.

La lutte contre les exclusions, le besoin d'un nouvel élan. 7^{ème} rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, novembre 2001.

Autour des squats : l'innocente construction d'une pauvreté coupable. Fédération des associations pour l'insertion au logement. (Fapil). Décembre 2000.

Economie des inégalités. Economie et prévision. Ministère de l'Economie, des finances et de l'Industrie. La documentation française 2000.

L'exclusion. Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur. La documentation Française. 2000.

Budgets précaires. Informations sociales. N° 86. 2000.

Rapport annuel de la fondation abbé Pierre pour le logement des défavorisés. L'état du mal logement en France. 2000.

Exclusion sociale et pauvreté en Europe. Uniopss. Ministère de l'Emploi et de la solidarité. Documentation Française. 2001

Mondialisation et pauvreté, Revue Quart-Monde, n° 175, septembre 2000.

Enfants placés, Revue Quart-Monde, n° 178, mai 2001.

Migrations et errances. Forumunesco. Paris Grasset. 2000

Tsiganes « gens du voyage », Recherche sociale, n° 155, juillet – septembre 2000.