

24/04/2018

## **Pauvreté, précarité, vulnérabilité, fragilité : quelles réalités territoriales ?**

### **Synthèse de la 2<sup>e</sup> séance : Table ronde « Etat des lieux : qui observe quoi en Bourgogne-Franche-Comté ? »**

Table ronde avec les producteurs de données sur le territoire Bourgogne-Franche-Comté : David BRION (INSEE) ; Marie-Claire CRENEAU (CARSAT/Observatoire des fragilités) ; Cendrine CARLE (Territoire de Belfort/Observatoire social départemental) ; Rina PETREQUIN (DRJSCS / Suivi du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale)

#### **Introduction :**

Rappel de l'objectif général du séminaire (cf. argumentaire du séminaire).

Retour sur la séance 1 : Intervention de Louis Maurin (Directeur de l'Observatoire des inégalités) et ateliers (cf. synthèse de la séance 1.)

Cette deuxième journée vise donc à approfondir l'observation des 4 notions au niveau régional à partir des différentes approches et des différents échelons territoriaux.

#### **1. David BRION (INSEE), « L'observation et l'analyse de la pauvreté et des difficultés de conditions de vie » (cf. diaporama)**

Au regard des 4 notions, celle de la pauvreté monétaire est au cœur des approches de l'Insee (-1-). Aujourd'hui, elle peut être davantage territorialisée, le profil des personnes en situation de pauvreté et la distribution socio-fiscale peuvent être davantage connus (-2-). Les notions de précarité, vulnérabilité, fragilité sont, elles, abordées *via* la notion de difficulté de condition de vie et d'inclusion sociale : accès au logement, à la santé, à l'éducation, à l'emploi... Des exemples permettront de montrer comment la multidimensionnalité de ces phénomènes est abordée (-3-).

**1.1-La pauvreté monétaire :** rappel des modalités de calcul du seuil, du taux et de l'intensité de la pauvreté. Ces données sont désormais déclinables par territoire supracommunal (ensemble de communes) et type de population.

**Quelques analyses de la pauvreté monétaire en région BFC par rapport aux données françaises :** la région est un peu plus préservée (13%) que les autres régions de France (15%) en 2014 (taux de pauvreté à 60 %). Avec un seuil différent (50% à 40%), il y a toujours un écart avec les autres régions de France, mais celui-ci diminue.

24/04/2018

- ➔ Plus la notion est restrictive plus on se rapproche du taux de pauvreté en France => une part de personnes très pauvres en région BFC est aussi importante qu'ailleurs en France.

Pour l'intensité, il n'y a globalement pas d'écart avec les données France.

Composition des revenus disponibles par ménage (revenus issus de l'activité salariée, non-salariée, pensions de retraite, etc.) et le prélèvement de l'impôt direct : comme la région BFC est plus âgée que le reste de la France, il y a une surreprésentation des revenus issus des pensions de retraite (31,7 %). Inversement, la part des salaires dans les revenus est moins importante, bien que majoritaire.

Distribution des niveaux de vie : 10 % des personnes qui ont les revenus de vie les plus faibles ont un revenu annuel en dessous de 7942 € en région contre 6760 € en France.

#### **Les limites de l'analyse :**

- Une première restriction liée au secret statistique et qui garantit de ne pouvoir identifier des ménages ou des personnes → des données qui ne sont pas accessibles pour certaines communes ou pour certains IRIS.
- **Une seconde liée à la qualité de la source des données**

#### **1.2-Compareur des territoires**

Au **niveau supra-communal**, il y a la possibilité de détailler la pauvreté selon la composition du revenu de certains types de ménage, de certains individus, selon l'âge.

Quelques exemples : 17 % des ménages composés un homme seul sont en situation de pauvreté monétaire. Les familles monoparentales sont également fortement représentées.

Au niveau du taux de pauvreté par âge, les enfants sont plus touchés par la pauvreté (les moins de trente ans). En avançant en âge, le système de retraite fait encore son effet.

Les locataires sont davantage exposés à la pauvreté monétaire.

La **carte des bassins de vie**<sup>1</sup> permet de faire un croisement territorial : par exemple, le taux de pauvreté des jeunes ménages est déclinable par territoire supracommunal (voir carte). La pauvreté est forte dans la Nièvre, l'Yonne, le nord de la Haute-Saône. Elle est plus faible sur la frontière Suisse (salariés transfrontaliers).

Les **données carroyées** (carreau de 200m sur 200m) sont issues d'une géolocalisation des ménages. Elles permettent d'observer les revenus médians des ménages d'un quartier. Les territoires des politiques de la ville ont été constitués sur ce genre de données (cf. carte Dijon).

---

<sup>1</sup> Les bassins de vie est une notion de l'Insee : une estimation sur les déplacements quotidiens des gens pour s'équiper (boulangerie, équipement de la vie courante)

24/04/2018

A l'INSEE, le terme de vulnérabilité est uniquement utilisé par rapport à l'énergie. La **vulnérabilité énergétique** concerne le logement avec le chauffage, la production d'eau chaude et le carburant nécessaire pour se déplacer. Un outil permet d'estimer la vulnérabilité énergétique des ménages et d'identifier la surreprésentation des ménages en situation de précarité énergétique selon les territoires.

**La source utilisée** pour produire les données relatives la pauvreté s'appelle FiLoSoFi (Fichier Localisé Social et Fiscal). Il s'agit d'une source constitué par l'Insee à partir des différentes sources administratives. Des zonages fins avec peu de ménages sont dorénavant possibles. Cette territorialisation de la pauvreté est récente (deux à trois ans pour l'instant). Filosofi 2015 est disponible mi-juin.

D'autres données moins territorialisées sont issues des sources de l'Insee mais croisées avec d'autres sources. Il y a, par exemple, les indicateurs pour suivre les thématiques du PPPIS : pauvreté en termes d'accès aux droits et biens essentiels ; des éléments de sortie des contrats aidés vers un emploi durable ou pas (source de la DIRRECTE), santé, famille, etc.

Les indicateurs sont essentiellement nationaux, régionaux, départementaux. Quelques-uns sont déclinables au niveau du bassin de vie. Les indicateurs sociaux départementaux sont issus des sources très diverses et liées aux politiques départementaux : par exemple, les données sur les jeunes en difficulté de lecture sont issus des journées citoyennes, appelées « Défense et citoyenneté ».

Au niveau de l'accès aux équipements, utilisation possible de la « base permanente des équipements » (BPE) qui est constituée par différentes sources : SIREN, fichiers des entreprises, éducation nationale avec le fichier des établissements scolaires, la liste des commerces, professions, établissements santé, action sociale, enseignement... Cette base permet de mesurer l'éloignement de la population aux équipements.

### 1.3-Approche multidimensionnelle

Exemples d'analyses croisées :

- En partenariat avec la DRDJSCS, réalisation d'une analyse croisée sur la pauvreté : le type de ménage, l'accès à la santé, au logement et ayant abouti à une typologie des départements (cf. carte).
- Une étude est actuellement en cours qui croise l'accès au soin avec l'état de santé dans les territoires ruraux.
- Une autre étude vise la pauvreté des familles monoparentales.

24/04/2018

## 2. CARSAT BFC – L'observatoire des fragilités - Marie Claire Crenau, (Cf. diaporama)

Au niveau des caisses de retraite, ces questions sont travaillées sous l'angle de la **fragilité** des retraités. Il s'agit donc d'une **approche public**. De plus, la **logique observation en acte** prime, car celle-ci est soumise aux finalités des caisses retraite qui agissent par la loi auprès des personnes retraités en risque de dépendance. Elles utilisent leurs bases de données au niveau de la sécurité sociale, assurance maladie ou vieillesse en les croisant avec les offres de services.

La **notion de fragilité** est axée sur les personnes âgées. Elle se caractérise par des réserves fonctionnelles limitées et une forte vulnérabilité à des événements qui pourraient amoindrir ces réserves propres à la personne ou externes. Une fois repérées, des solutions de soutien peuvent être proposées.

Les caisses nationales ont souhaité la création d'instances régionales : les observatoires des fragilités au niveau de chaque Carsat. Des statisticiens de la caisse et des experts métiers (ASS, chargé de mission action sociale) y travaillent ensemble, ce qui permet de croiser les regards pour donner davantage de sens aux analyses statistiques ou pour les utiliser à bon escient.

Le public cible a été élargi, car les actions des caisses de retraites accompagnent au quotidien des personnes qui ne sont pas uniquement des personnes retraitées mais peuvent être en activité professionnelle.

La caisse de retraite distingue la situation de retraité « fragile » ou en risque de « fragilité » de celle, plus classique d'individu qui ne rencontrera aucune difficulté dans son passage à la retraite : un message et des actions généralistes, d'autres plus spécialisés en fonction du parcours des personnes. Quelques années après la création des observatoires régionaux a été créé un **système informatique cliquable**, initialement accessible aux agents de la sécurité sociale, il est aujourd'hui ouvert au grand public. Son objectif est double : d'une part, cibler les assurés à risque et d'autre part, identifier les territoires prioritaires d'intervention. Il vise également à permettre une harmonisation les pratiques professionnelles (partages de diagnostics territoriaux avec les partenaires sur des projets divers).

Cet outil propose plusieurs **indicateurs de fragilité**<sup>2</sup>: données issus des bases des caisses, des bases de l'Insee (les taux d'équipement, revenu fiscal des ménages, ...). L'alimentation est, d'une part, nationale

---

<sup>2</sup> Ces indicateurs concernent la fragilité démographique (part des personnes de plus de 80 ans, la densité de la population, le nombre de connexions, données Insee), la fragilité économique (part des retraités bénéficiaires des minimas sociaux, retraités exonérés de CSG et le revenu fiscal des ménages) ; les conditions de vie (part des personnes qui vivent seule, taux des équipements, nombre de pharmacies, commerces) ; offres de soin (données

24/04/2018

et, d'autre part, locale *via* des administrateurs locaux (régionaux). Chaque caisse choisit les indicateurs en fonction de ses priorités d'action. A ce sujet, les caisses nationales ont produit des Atlas qui valorisent les résultats de l'observatoire.

**Brique territoriale de base** : les données sont issues de requêtes nationales labellisées au niveau de la CNAMTS et de la CNAV. On y accède sous forme de cartes dynamiques, de tableurs Excel ou de graphiques d'évolution. Au niveau de la granularité : accès aux données de la région, du département, de l'EPCI, du canton, de la commune, mais pas aux bassins de vie. Selon les partenaires et les sujets, nous n'avons pas les mêmes logiques d'approche. Nous sommes également fortement demandeur du niveau IRIS. Au niveau régional, nous nous sommes dotés d'un logiciel pour réaliser des cartographies à l'IRIS. Cette approche intéresse beaucoup les élus, les communes, les partenaires sur toutes les zones urbaines, mais elle demande beaucoup de temps et n'est actuellement plus poursuivie. L'outil est beaucoup utilisé pour cibler des publics prioritaires, des territoires, faire des analyses croisées avec les partenaires locaux, prioriser les financements des projets en fonction des opportunités territoriales.

**C'est un outil d'aide à la décision.**

Les systèmes d'information géographique sont accessibles *via* un regroupement de caisses au niveau du Grand sud et un 2<sup>e</sup> du Grand Nord. Les données de la région BFC sont accessibles *via* le portail du Grand Nord.

**De l'observation pour quoi faire ?**

La caisse propose de la sensibilisation mais aussi de l'accompagnement, en proposant des actions soit d'information sur le bien vieillir, soit d'accompagnement classique, global et diversifié en fonction de la situation. Elle peut organiser des campagnes de communication (envois postaux ou électroniques, affichage...).

**La démarche, des aller-retours entre données brutes (terrain), hypothèses de fragilité, ciblage d'un public**

Les caisses de retraite ont recours à plusieurs approches pour une mise en place d'actions de prévention et d'information ciblées : construction d'indicateurs composites et de cartographie sur les situations de fragilité des personnes retraités, affinage de l'analyse des zones de fragilité *via* des

---

Insee) ; recours au soin (données de l'assurance maladie). Ces données permettent de pouvoir orienter géographiquement les actions même si elles ne permettent pas d'être tout de suite proactif envers ces personnes. Des indicateurs composites de fragilité ont été produits au niveau régional, en croisant à la fois l'action sociale vieillesse et tout ce qui concerne la fragilité sociale des personnes dites en activité (accès au soin et accès au droit).

24/04/2018

groupes de travail avec les partenaires, des diagnostics partagés, ciblage progressif d'une offre de service nouvelle.

Les expérimentations peuvent durer plusieurs années en direction d'un public test. Cela permet d'effectuer des ajustements successifs dans le travail avec les partenaires et les modalités d'information et d'accompagnement.

### **Croiser les données pour affiner l'action**

Un décret récent permet dorénavant le croisement des données nominatives entre les bases de données maladie (numéro de sécurité sociale), retraite et famille. Des requêtes types sont à l'étude. Cela permettra d'avoir des actions croisées qui auront du sens envers un public.

*Débat :*

*Quelle mise à disposition des données et quel besoin d'expertise statistique ?*

*Question : Faut-il avantager l'accès direct et facile aux données ou plutôt l'accès à des traitements intermédiaires sur la base d'expertise ? Dans la mesure où des agents des caisses nationales ne se servent pas des données pour publier, mais uniquement pour agir, est-ce que l'expertise statistique reste une étape nécessaire ou l'accès direct et facile aux données est à privilégier ?*

L'observatoire est à la fois un outil pour les services métiers et pour l'expert de l'offre d'assurance maladie en raison de l'intelligibilité des concepts et la lisibilité des actions. Néanmoins, pour une interprétation correcte notamment en cas d'usage externe, la construction des données nécessitent explicitation au niveau du périmètre, des sources, des effectifs, des périodes, des territoires où le secret statistique s'applique différemment.

### **3. Observatoire social départemental (OSD) - Département du Territoire de Belfort - Cendrine CARLE (cf. diaporama)**

L'OSD est né en 2006 de la volonté des élus suite aux transferts des compétences pour se doter d'un outil de pilotage, d'observation, d'évaluation des politiques sociales locales. L'outil a été créé avec l'ensemble des partenaires locaux qui ont permis de l'étoffer au fil des années. Il ne s'agissait pas de créer un outil uniquement destiné à la collectivité, mais aussi de l'ouvrir afin de définir des orientations stratégiques, de travailler mieux ensemble, de concevoir des projets en lien avec les besoins repérés. Il vise à produire des données qualitatives, partagées, relues, échangées en vue des définir des plan d'actions partagés.

La démarche de l'OSD est accompagnée par le cabinet Compas.

24/04/2018

C'est un outil sur lequel le département a pu s'appuyer pour l'élaboration, le développement, l'évaluation des différents projets, schémas, mais aussi pour le suivi des situations sociales.

Le travail avec les partenaires revêt deux niveaux : échange et contribution.

**Production et diffusion** : L'OSD mobilise des indicateurs internes au Conseil départemental extraits des différents modules informatiques sur le logiciel de gestion d'aide sociale SOLIS, et sur la fourniture de données par les partenaires œuvrant sur le champ de l'action sociale, de l'insertion et de l'emploi associées à des données de contexte mises à disposition par l'INSEE. Afin de sécuriser juridiquement la mise à disposition d'indicateurs par les partenaires, des conventions particulières d'échanges de données ont été signées avec l'ensemble des contributeurs.

Une synthèse annuelle est mise à jour tous les ans sur 11 thématiques. La récolte des données est actuellement en cours et la synthèse paraît en décembre. Ce document est public et accessible sur le site du CD (le Territoire de Belfort est le seul département à rendre les résultats entièrement publics).

#### **L'observation en acte : démarche avec les partenaires**

Tous les ans au COPIL une proposition de synthèse plus spécifique est faite : par exemple, la précarisation des seniors et la diminution des aides financières en 2017 (suite au constat partagé avec les partenaires). Ces synthèses thématiques ne sont pas rendues publiques. Une autre thématique a concerné le surendettement (avec appui de la Banque de France). Si ces synthèses sont d'abord travaillées en interne, ce travail est ouvert dès que possible aux partenaires externes afin d'avancer ensemble. L'analyse et les préconisations sont co-produites. C'est un très bon support pour réarticuler les relations et manière de travailler avec les partenaires et de dépasser les simples préconisations.

Les 4 notions sont abordées au regard de l'évolution du RSA. Depuis 2009, son observation permet une observation sur une période plus longue

L'utilisation de l'OSD permet également la projection et la prospective. Par exemple dans le cas du vieillissement de la population : une projection de l'augmentation des seniors dans le département entre 2018 à 2023 permet de porter un point de vigilance sur l'adaptation des actions et des moyens humains dans l'avenir pour accompagner ce public (augmentation du budget alloué au niveau de l'APA, du département, recrutement de professionnels).

Les travailleurs sociaux utilisent l'OSD, seul ou avec leur responsable, dans le cadre d'une meilleure connaissance du territoire dans lequel ils interviennent : quelle est la population qui y habite, quels sont les problématiques, etc. ?

*Débat*

24/04/2018

La salle souligne l'importance d'une sollicitation des données qui peut se faire dans les deux sens des échelons territoriaux : sollicitation par les départements ou les communes des services nationaux déconcentrés (DIRECTE, etc.) et sollicitation des départements, qui sont notamment producteurs de données administratives, par ces services.

*Question : Quelle est la place des démarches qualitatives ?*

Pour l'OSD, l'approche qualitative commence dès le travail d'analyse et de croisement des données avec les professionnels directement et la démarche d'aller-retour avec les partenaires : focus thématique avec les partenaires concernés en fonction des thématiques (cf. modalité de travail pour l'élaboration des synthèses thématiques, voir *supra*).

La Carsat utilise la dimension qualitative au sein des groupes de travail partenariaux. Elle renvoie aux recueils des témoignages qui posent toujours la question de la représentativité. Souvent, elle associe les deux démarches : observation sociale de terrain menée par les travailleurs sociaux et données quantitatives de la population. L'important étant de bien de préciser le périmètre de la population visée pour éviter toute généralisation abusive.

### **DRDJSCS – / Suivi du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (PPPIS)- Rina Pétrequin (cf. diaporama)**

La démarche de suivi des indicateurs du PPPIS a été construite en tant que tableau de bord de suivi de politique publique.

Ce plan a débuté en 2013 et se termine en 2017. Il s'agit d'un suivi avec une **identification d'indicateurs d'impact et de performance** des 7 axes du plan pauvreté : accès aux droits et aux biens essentiels ; emploi, travail ; logement, hébergement ; santé ; famille, enfance ; inclusion bancaire et surendettement.

Un tableau de bord a été réfléchi en fonction d'axes, d'objectifs du plan, d'action, pour identifier des indicateurs d'impact à long termes et de performance. Les actions sur la santé, la famille, l'enfance, visent limiter l'augmentation de la pauvreté dans les ménages.

La vocation interministérielle du plan s'inscrit dans une logique transversale pour aborder les phénomènes de pauvreté dans leur aspect multidimensionnel. Il ne s'agit pas d'évaluation d'une politique publique mais bien de l'identification puis du suivi d'indicateurs.

Ce travail a été mené par l'inspection générale des affaires sociale au niveau national avec l'Insee, la DREES, et les DRDJSCS (chargées de coordonner le plan en région pour proposer des indicateurs

24/04/2018

pertinents, articulés à ces politiques publiques). Il s'agit de favoriser une vision des publics et des territoires cibles. Ces indicateurs doivent également être interprétables dans leur évolution. Ainsi, **l'Insee met annuellement à disposition des indicateurs du plan à différentes échelles** (l'investissement OP42 par le Psar). Cela permet de disposer d'éléments harmonisés et comparables. Le plan est en cours d'évolution : une focale plus importante vers les jeunes et les familles.

En région BFC, ce tableau de bord a été travaillé avec l'Insee et les services d'étude de l'Etat pendant 3 ans. Il y a eu chaque année une production de données avec l'Insee et les différents services. En 2017, il s'agit de clore l'exercice, de poursuivre le suivi des indicateurs, tout en ouvrant la possibilité d'intégrer de nouveaux partenaires et de nouvelles problématiques.

Les **avantages et difficultés de ce type d'exercice** : une acculturation à diverses problématiques, la transversalité, l'approche croisée des domaines, l'approche multidimensionnelle des phénomènes et de la lutte contre la pauvreté, un partenariat relativement solide. La consolidation d'indicateurs sur le long terme et leur comparabilité. Ces dernières années, des évolutions significatives : observation de problématiques peu abordées par la statistique publique (telle que l'aide alimentaire) ou développement de nouveaux partenariats (avec la PJJ par exemple).

Néanmoins, le croisement des analyses reste difficile. Il ne suffit pas de les faire cohabiter. Il y a une difficulté réelle d'interprétation. Cela pose la question de l'association renforcée des services métiers et des gens de terrain à l'analyse des données. Une autre difficulté concerne des indicateurs qui peuvent être non-disponibles, non-fiables, non existants dans le temps. A la fin du plan, on ne sait finalement pas si le taux de pauvreté a augmenté ou pas : dans quelle mesure le contexte de crise économique et de reprise pèse sur les personnes vulnérables et précaires ?, comment elles sont protégées par les aides et dispositifs ?, comment peut-on mieux agir ?

Concernant la participation des bénéficiaires des politiques publiques à l'observation et l'élaboration d'une démarche qualitative, elle n'a pas été activée précisément à ce sujet, mais plus largement à l'élaboration du plan de manière générale.

#### **Conclusion :**

A travers les différentes interventions se posent deux questions :

- > Faut-il absolument être statisticien pour mener un travail d'observation pertinent ?
- > Est-ce que la proximité avec les services métiers produit le terreau d'une bonne interprétation des données et le terreau d'une bonne action ?

24/04/2018

La taille du territoire semble plus ou moins faciliter cette entrée métier : plus le territoire est petit, plus la proximité métier est facilitée. A une échelle régionale ou nationale, il y a davantage d'écarts entre les services métiers et les services statistiques. De même, cette proximité est facilitée par une entrée sectorielle comme celle des caisses d'assurance maladie de la Carsat tout en restant pluri-thématique. Dans les deux cas, la proximité avec les acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques est facilitante.