Compas études

compas
Au service du sens

n°12- avril 2014

Les enjeux de l'observation sociale locale

Par Hervé Guéry, directeur du Compas*

Les lois de décentralisation ont transféré une partie de l'action sociale au niveau local, sans transmettre les outils de connaissance de la société. En dépit de la multiplication des données transmises par le niveau national, les acteurs locaux ont souvent de grandes difficultés à fournir une information organisée et suivie. De l'école à la justice, en passant par le surendettement, bien des informations manquent encore. Les systèmes d'information et de diffusion des statistiques demeurent difficiles à exploiter par les acteurs locaux. Au-delà de la compilation, c'est bien la question du sens de l'observation sociale locale qui est posée. Il demeure donc un vrai travail à mener en direction des élus et des professionnels dans les territoires, afin qu'ils puissent appréhender les données dont ils pourraient disposer et surtout transformer ces informations en outils d'aide à la décision et à la définition des orientations stratégiques.

Depuis les lois de décentralisation de l'action sociale locale, les transferts de compétence en direction des collectivités n'ont cessé de croître. Parmi l'ensemble de ceux-ci nous pourrions noter, le RMI puis le RSA, bien évidemment l'aide sociale et notamment celle en direction des personnes âgées, de la protection de l'enfance ou des personnes handicapées. Tout cela a été complété ces dix dernières années par l'allocation pour l'autonomie des personnes âgées, la prestation de compensation du handicap, les maisons départementales des personnes handicapées, mais aussi le développement de la politique de la ville avec actuellement les programmes de réussite éducative, les contrats locaux de santé et dans le domaine de l'emploi les plan locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, les maisons de l'emploi et bien d'autres encore.

Paradoxalement, ces transferts de compétences ne se sont pas accompagnés d'outils de pilotage et de connaissance, d'une part des effets des actions menées et d'autre part de suivi de celles-ci. Ainsi, l'Insee met à disposition des professionnels auprès des services de l'Etat (y compris dans les services déconcentrés), mais ne met pas à disposition des professionnels auprès des collectivités locales. Pourtant les besoins y sont de plus en plus importants. La responsabilisation des collectivités locales (qu'elles ont aussi recherchée) a contribué à développer de multiples outils de gestion de ces dispositifs, de tableaux de suivi ou outils d'évaluation. Certes, la Drees parvient sur certaines prestations à fournir des données cohérentes consolidées (dans les domaines de l'Apa, du RSA, de la protection de l'enfance par exemple), mais ces démarches n'ont que peu ou pas été reproduites localement par l'organisation d'une information comparée en infra-département ou entre départements, notamment dans le cadre de l'analyse des effets.

Dès lors, il est apparu nécessaire tant au niveau départemental qu'au niveau communal (et depuis plusieurs années au niveau des EPCI) de développer des outils de connaissance afin de suivre les actions mises en œuvre, de mesurer l'impact de celles-ci au regard des moyens financiers qui accompagnent des besoins croissants, notamment dans les domaines de l'insertion, de la lutte contre la pauvreté, de la réponse aux besoins des personnes âgées ou des personnes handicapées.

Les Conseils généraux consacrent une part de leur budget à l'action sociale qui ne cesse de croître (de 60 à 70% pour un grand nombre d'entre eux). Pour les communes, ces questions se posent de plus en plus : politiques de tarifications en fonction des niveaux de vie des habitants, politique de la ville, actions du CCAS, accompagnement des personnes âgées, accessibilité aux services et aux bâtiments pour les personnes handicapées, équipements pour la petite enfance, interventions dans le cadre du logement social avec la mise en œuvre des programmes locaux de l'habitat,…

Ces responsabilités ne s'accompagnent pas toujours d'outils organisés de connaissance des besoins et de l'évolution des réalités sociales. Certes, les élus peuvent être parfois peu demandeurs d'une communication sur le fait social, lui préférant les politiques économiques, culturelles, urbaines,… Pourtant, un certain nombre de politiques publiques ont pré-

*** Ce texte est adapté d'une contribution au rapport «Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques», dirigé par Eloi Laurent et remis à Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires, le 22 février 2013. Il est disponible intégralement à l'adresse : www.verslegalite.territoires.gouv.fr**

vu l'accompagnement d'outils de connaissance ou d'évaluation. C'est notamment le cas pour la Politique de la Ville ou alors les Maisons de l'emploi (avec un observatoire économique), dans le domaine de la protection de l'enfance (observatoire départemental de l'enfance en danger) ou de la politique sociale communale avec l'Analyse des besoins sociaux (ABS, que l'Union nationale des centres communaux d'action sociale – l'Unccas- promeut depuis de très nombreuses années auprès de ses adhérents).

Le Compas accompagne en année pleine plus de 150 collectivités dans la mise en œuvre de leur démarche d'observation sociale locale. Ces démarches sont initiées par les différents niveaux des collectivités territoriales : les communes (directement ou alors les CCAS), les intercommunalités (notamment dans le cadre de la politique de la ville), les départements et les régions. Les raisons de la mise en œuvre de démarche d'observation sont partagés entre ces différents niveaux : il s'agit avant tout de disposer d'informations permettant de mieux appréhender les évolutions des réalités sociales des territoires dont ces collectivités ont la charge et surtout d'en comprendre les dynamiques.

Les expériences sont toutes spécifiques, bien qu'elles s'adossent à un principe commun : l'indicateur n'a d'intérêt qu'au travers du débat qu'il permet. Ainsi, le cœur des démarches d'observation locale est celui de l'analyse confrontée ou partagée entre les différents acteurs et intervenants du territoire qui confrontent leur expertise à l'apport des données.

Cette phase d'analyse est celle qui permet l'appropriation par les acteurs locaux. Elle nécessite un travail pédagogique et de formation des utilisateurs quant à la lecture des données et les interprétations possibles.

L'observation sociale : une démarche devenue en apparence plus aisée pour les collectivités locales

Depuis plusieurs années, les bases de données territorialisées se sont développées. Les fournisseurs de données localisées, et notamment l'Insee au travers de son site, ont ouvert des possibilités d'accès à des données de plus en plus nombreuses. La fourniture de données en accès libre, bien au-delà des données du recensement, offre aux collectivités territoriales la possibilité de construire une démarche d'observation fondée sur des données et indicateurs comparables dans le temps et l'espace.

Dès lors, trois types d'informations sont actuellement disponibles :

- Les données du recensement et notamment les fichiers détails qui offrent des possibilités d'analyses fines et problématisées au niveau des grandes villes, voire pour certaines variables au niveau des quartiers (Iris) ;

- Les données partenariales mises en œuvre dans le cadre de la politique de la ville (données qui sont aussi accessibles au niveau des Iris, des quartiers en zone urbaine sensible) ;

- Les données mises en ligne par les autres institutions notamment la Caf, Pôle emploi, la Drees,…

Ces données, plus facilement accessibles, permettent aussi le positionnement des territoires les uns par rapport aux autres dans l'objectif de mieux comprendre les forces et faiblesses observées (au regard par exemple de zones géographiques ayant un nombre d'habitants proches). C'est ainsi qu'ont été construits l'outil Phares mis en œuvre par le Compas et l'Unccas ainsi que l'Observatoire des inégalités territoriales développé conjointement par l'Observatoire des inégalités et le Compas.

La multiplication des sources d'informations disponibles en ligne modifie sensiblement les besoins des acteurs locaux. Le besoin est désormais moins dans la collecte des données que dans la valorisation et l'usage de celles-ci.

Le grand nombre de données disponibles, dont certaines peuvent être proches les unes des autres (notamment dans le domaine de l'économie et de l'emploi), rend en effet complexe le parcours de l'utilisateur dans l'analyse de la donnée. La formation quant à l'usage des données locales est donc essentielle. De plus en plus, l'Unccas pour les CCAS et les Centres de ressources de la politique de la ville, s'investissent dans la formation de leurs acteurs, professionnels voire même élus, à l'usage et l'interprétation de la donnée locale. L'usage de celle-ci nécessite en effet de connaître la source, les limites liées à la collecte, aux dispositifs, mais aussi les potentialités offertes.

Parallèlement, dans le domaine social, notamment auprès des professionnels du social (mais pas seulement), la question de la maîtrise de la donnée statistique est forte. Il est parfois nécessaire de réexpliquer les méthodes de « base » de la statistique (moyenne, médiane, écart type, … et bien évidemment l'analyse des données, les typologies, les outils de classification).

Ce temps de formation est nécessaire pour l'usage ultérieur de la donnée et surtout l'appropriation des analyses qui seront réalisées. Ce travail pédagogique est un des grands chantiers de l'observation sociale locale. Il est aussi essentiel afin d'éviter que l'usage des outils ne soit réservé aux seuls spécialistes de la donnée statistique. Afin de faire des observatoires locaux des vecteurs qui contribuent au débat démocratique local, cette formation à l'usage de la donnée est essentielle.

Des problèmes persistants de traitement et d'analyse au niveau local

En dépit de la multiplication de données locales transmises par le niveau national, les acteurs départementaux et locaux ont souvent de grandes difficultés à fournir une information locale organisée et suivie dans le temps concernant leur propre activité. Les outils de gestion de l'information sont avant tout des outils de gestion d'activité et de gestion financière. Dès lors, la maîtrise de l'information statistique au travers de ces outils est rendue très ardue. Le paramétrage des systèmes de requêtes, la construction même des environnements d'interrogation de la base (pour obtenir des informations sur une période déterminée par exemple) ne sont pas toujours maîtrisés par les utilisateurs de ces outils de gestion. Le recours aux sociétés de services informatiques est alors souvent nécessaire. Enfin, la question du géocodage nécessaire pour un outil d'observation infra-communal n'est que rarement intégré dans les outils informatiques, même si l'on constate sur ce point une évolution positive actuellement.

Les versions successives des applicatifs rendent parfois complexe le suivi de données dans le temps. De même, les choix des collectivités quant à leurs fournisseurs de logiciel évoluent au gré des appels d'offre rendant là aussi difficile le suivi des indicateurs dans le temps. Et pourtant, les informations détenues par les collectivités locales sont essentielles dans le cadre de la connaissance d'une partie des besoins sociaux, mais surtout de la réponse locale. Celle-ci est nécessaire afin de mesurer, par exemple, les effets de la non-demande quant à l'usage des services publics par des populations fragiles.

Par ailleurs, la collecte de données est rendue difficile pour la mesure de l'usage de la cantine par les enfants au regard de leur lieu de vie (et non de leur lieu de scolarisation) ou de leur niveau de quotient familial. Il en est de même pour la connaissance de l'accès de la population aux services culturels d'une commune ou d'une intercommunalité. Les demandes de collectivités sont de plus en plus fréquentes quant à l'usage de leurs services publics au regard du niveau de vie des habitants et de leur quartier d'habitation. Le besoin d'une analyse de l'investissement d'une collectivité au regard de sa politique publique locale en fonction des caractéristiques des usagers est très fréquent. Il est cependant rendu complexe par l'absence d'une culture de l'évaluation des politiques publiques des éditeurs de logiciels mais aussi par un manque dans les cahiers des charges des collectivités. Pourtant, quand ces analyses sont réalisées, les résultats peuvent modifier la perception initiale que les élus pouvaient avoir au regard de ces pratiques.

Parfois même, la difficulté est renforcée par l'absence de système informatique ou alors le refus de l'exploitation de celui-ci. Il est ainsi très difficile d'obtenir des informations concernant le suivi de certaines activités liées aux interventions sociales réalisées par les professionnels. En effet, la saisie des problématiques rencontrées par les travailleurs sociaux n'est pas aisée. L'absence d'une forme de codification nationale, la crainte par les professionnels d'un usage détourné de ces informations rendent compliquée la mise en œuvre d'outils de collecte de ces données. Des expériences existent localement qui mériteraient d'être valorisées et si possible déployées ensuite auprès de l'ensemble des acteurs concernés.

En effet, si les indicateurs plus généraux fournissent des informations fines concernant les réalités sociales observées dans les territoires, le croisement des problématiques pour certains ménages ne peut pas l'être à partir de ces indicateurs liés à l'activité des professionnels qui sont au contact des habitants. Il est difficile de savoir si les personnes en situation de difficultés financières sont aussi celles qui n'ont pas ouvert leurs droits en matière de santé ou qui sont en risque d'expulsion de logement. La connaissance des professionnels du social est ici unique. Elle doit être recueillie bien évidemment au travers des temps d'analyse partagée, mais elle serait consolidée par un recueil organisé de ces informations.

Bien évidemment, les acteurs associatifs locaux sont dans la même situation. Leurs systèmes d'informations n'ont été que peu organisés. Il en résulte aussi une grande complexité quant à l'usage des données issues de leurs systèmes d'informations nécessitant ainsi du « sur-mesure » systématique. Ce manque d'organisation d'une information statistique locale est dommageable dans le cadre du pilotage des politiques sociales. Il serait pourtant essentiel aux collectivités de disposer d'informations fines concernant les interventions associatives (ou intervention de services de maintien à domicile dépendant des communes ou des CCAS/CIAS) en direction des personnes âgées (ou des personnes handicapées) et cela dans le cadre des politiques gérontologique (qu'elles soient départementales ou communales ou intercommunales). Il en est de même pour les structures d'insertion par l'activité économique.

Par contre, il faut noter des efforts de consolidation d'informations pour certains acteurs locaux avec l'usage d'outils communs. C'est le cas notamment des missions locales qui ont le même logiciel sur l'ensemble du territoire national. Cette démarche permet ainsi d'optimiser le requêtage de la base de données et donc de faciliter l'usage local des ces données.

Les lacunes des services de l'Etat

La fourniture de données locales par les services déconcentrés de l'Etat n'est pas toujours très satisfaisante. Cette situation est paradoxale au regard des obligations qui sont faites aux collectivités locales ou aux CCAS dans le cadre, par exemple, de l'analyse de besoins sociaux ou de la mise en œuvre et de l'évaluation de la politique de la ville.

Ainsi, de très nombreux services de l'Etat sont dans l'incapacité de fournir une information fine (notamment à un niveau infra-communal, mais parfois même au niveau communal) d'ordre statistique. Prenons quelques exemples précis de cette situation :

- L'éducation nationale ne transmet que très peu d'informations aux collectivités locales sur les collèges et lycées. Pourtant l'information au niveau des collèges est essentielle car il s'agit de la période où se joue l'orientation des enfants (très importante pour les enfants qui sont en difficulté scolaire). Paradoxalement, les services de l'Etat impliquent les collectivités dans le cadre des actions menées en direction des « décrocheurs » scolaires. Il serait pourtant plus pertinent de travailler à un cadre national d'échanges d'informations concernant la population scolarisée dans les collèges et lycées et cela pas seulement à partir de l'adresse de l'établissement, mais surtout à partir des adresses des parents. Cette information est bien évidemment détenue et organisée par l'éducation nationale mais rarement partagée avec les collectivités locales. Ce partage d'information devrait permettre de mieux comprendre les parcours des enfants au regard de leur lieu de vie sans pour autant stigmatiser les établissements, ce qui est souvent la crainte de l'éducation nationale quant à la fourniture de données.

- La Banque de France détient des informations essentielles au travers de sa gestion des commissions de surendettement. L'impact actuel de la crise semble avoir un effet sur le surendettement des ménages. L'analyse de données locales concernant la saisie des commissions permettrait de compléter les approches existantes de la pauvreté, voire de l'affiner en intégrant par exemple les types d'endettements observés (consommation, immobilier, …). Cette information est pourtant centrale eu égard aux origines de la crise économique actuelle. Mais manifestement la Banque de France joue pleinement ici sa fonction « coffre-fort » et ne diffuse pas d'informations aux collectivités locales et notamment pas d'informations infra-communales...

- Le système informatique du ministère de la justice est aussi peu pourvoyeur d'informations aux collectivités locales. Celles-ci s'impliquent pourtant dans de nombreux partenariats avec la justice (notamment dans l'accès aux droits des victimes, dans la mise en œuvre de contrats locaux de sécurité,…). Pour autant, l'accès aux informations statistiques de la justice n'est pas facile. Il n'existe ainsi pas de cadre d'échanges de données entre par exemple la protection judiciaire de la jeunesse, les tribunaux et les collectivités locales. Là encore, la fonction de prévention des collectivités est essentielle (la protection de l'enfance par exemple pour les départements, le développement des actions de préventions par les communes, les équipes de prévention dans les quartiers, …) mais le retour statistique est très pauvre et souvent globalisé au niveau de la zone géographique de compétence du tribunal. Or, l'analyse devant permettre une politique communale ciblée doit être la plus fine possible. Il existe

des échanges avec la police et la gendarmerie (au travers de l'état 4001) mais l'élargissement aux activités judiciaires est très rare. Là encore, un cadre national pour des échanges locaux d'informations devrait pouvoir être construit ;

- Dernier exemple, les emplois aidés dont le financement relève de l'Etat : le retour d'une information statistique consolidée localement, ici aussi, fait défaut.

Le rôle des autres acteurs institutionnels

Parmi ces autres acteurs figurent d'abord les organismes de sécurité sociale. Leur fonction n'est certes pas de fournir des données statistiques aux collectivités locales, mais leurs interventions en font des acteurs incontournables de la connaissance des réalités sociales et des besoins sociaux.

Les Caissses d'allocations familiales sont des partenaires essentiels dans la mise en œuvre de la connaissance des réalités sociales des territoires ainsi que dans l'analyse de celles-ci. Les collectivités ont déjà des pratiques d'échanges de données assez fréquentes pour peu qu'elles aient mis en place des conventions avec les Caf dans le cadre par exemple de contrats de territoires (contrat enfance par exemple). La géocodification de leurs fichiers réalisée par l'Insee, le développement d'outils internes de requêtage leur permet de fournir assez aisément, dans un cadre conventionnel, les données essentielles (ces données sont structurées et peuvent donc être suivies dans le temps et comparables dans l'espace).

Les Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) s'impliquent très fréquemment dans le partage territorial de l'information et répondent souvent aux besoins de connaissance (y compris au regard des données infra-communales). Ces échanges de données peuvent ainsi concerner le profil des assurés sociaux dont les bénéficiaires de la CMUC ou alors la connaissance de l'usage des professionnels de santé par les assurés, l'offre médicale, voire des éléments de prescription. Ces implications des CPAM sont essentielles pour les collectivités locales qui mettent en œuvre des contrats locaux de santé ainsi que des ateliers santé ville dans le cadre de leurs politiques de prévention. Ces politiques nécessitent par ailleurs une intervention territoriale fine pouvant distinguer les quartiers entre eux. D'où la nécessité d'une analyse géographique détaillée intégrant bien évidemment les précautions d'usages liées à la fiabilité des données produites.

Les Caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat) ne parviennent pas aisément à fournir des informations concernant les personnes âgées dont elles ont la charge. Là encore, un travail centralisé destiné à organiser une liste d'indicateurs accessibles depuis le niveau du quartier jusqu'à celui du département permettrait aux systèmes d'observation locaux de progresser dans leur connaissance sociale et leur réponse.

Pôle emploi s'implique de plus en plus fortement au niveau local depuis quelques années. Il y a eu une période où la fourniture de données de leur part était très complexe. Cette situation s'est fortement améliorée. La mise à disposition par l'Insee de données locales y a certainement contribué. Ces échanges sont par contre liés à des volontés locales.

Les Urssaf s'impliquent aussi de plus en plus fréquemment dans des démarches locales originales d'échanges d'informations statistiques. Elles ont des données uniques concernant les salariés avec notamment une connaissance unique des flux domicile/travail. Avec l'Urssaf de Côte d'Or, le Compas a monté une démarche originale visant à appréhender les déplacements des salariés issus des quartiers de la politique de la ville du Grand Dijon. L'échange d'informations a permis de visualiser les flux des salariés entre quartiers d'habitation et quartiers de travail en complétant ces informations par des données sur les salaires. Bien évidemment ces échanges de données prennent une importance toute particulière dans le cadre de la connaissance de l'évolution des besoins des habitants des quartiers de la politique de la ville ou alors dans le cadre des politiques locales de transport.

Compas études

Publication du bureau d'études Compas, spécialiste de l'analyse des besoins sociaux des territoires.

Directeur de la publication : Hervé Guéry
Rédacteur en chef : Louis Maurin
Auteurs du n°12 : Hervé Guéry
Ont participé à ce numéro : Marie-Line Luquet, Sandy Morice, Delphine Maisonneuve-Lagarde.

Contact : contact@compas-tis.com

Etablissements :
Nantes : 15 ter Boulevard Jean Moulin, 44100 Nantes - 02 51 80 69 80
Paris : 13 Bis rue Alphonse Daudet, 75014 Paris - 01 45 86 18 52
Strasbourg : 41, bd Clemenceau, 67 000 Strasbourg - 03 90 41 09 18

Pour plus d'informations :
Compas : www.lecompas.fr
Centre d'observation de la société : www.observationsociete.fr/
Base documentaire : www.lecompas.fr/base_documentaire.php
ISSN : 2267-9103

compas
Au service du sens