



Paris, le 16 février 2009 - n° 60/D130

**Réunion du groupe de travail
« Indicateurs sociaux départementaux »
du 16 janvier 2009**

COMPTE-RENDU

Participants :

Elise CLEMENT	DREES
Brigitte DEBRAS	CNAF
Serge DOBEL	CONSEIL GÉNÉRAL du Val d'Oise
Claude DUCOS-MIERAL	CONSEIL GÉNÉRAL du Rhône
Sylvie EGHBAL-TEHERANI	DREES
Marie-Thérèse ESPINASSE	DREES
Philippe GAUTHIER	CONSEIL GÉNÉRAL de la Loire
Joël GUIST'HAU	CONSEIL GÉNÉRAL de la Loire-Atlantique
Emmanuelle GUYAVARCH	ONED
Paule JORDA	CONSEIL GÉNÉRAL des Bouches-du-Rhône
Paule LAIDEBEUR	CONSEIL GÉNÉRAL du Nord
Danièle LAVENSEAU	Insee, Direction Régionale Nord-Pas-de-Calais
Michèle MANSUY	DREES
Sylvie MERLIERE	DRASS de Poitou-Charentes
Sandrine MICHEAUX	DREES
Milan MOMIC	ONED
Hélène NICOLEAU	CONSEIL GÉNÉRAL de la Loire-Atlantique
Claudine PADIEU	ODAS
Hélène PARIS	CNAF
Alain PELC	CCMSA
Estelle PELLETIER	CNSA
Jean-Michel RAPINAT	ADF
Mélanie RIDEL	CONSEIL GÉNÉRAL de Paris
Ghislaine ROSAY	CCMSA
Bernard SUJOBERT	Insee, département de l'action régionale
Benjamin THEOBALD	CONSEIL GÉNÉRAL de l'Hérault

Absente excusée :

Corinne MARTINEZ	CNIS
------------------	------

Point 1- compte rendu de la réunion du 17 décembre 2008

Le compte-rendu est approuvé par les participants. Le mandat du groupe est validé, les échanges au sein du groupe ayant contribué à l'explicitation, sans le remettre en question.

Point 2- La démarche du groupe de travail

Le président Guist'hau présente la démarche qu'il propose au groupe (voir diaporama joint). Les enjeux du groupe sont ceux explicités par Jean-Pierre Duport dans son introduction au colloque organisée par le CNIS et l'ADF à Nantes, « Connaître pour agir ».

- « Mieux appréhender les besoins afin de construire des réponses pertinentes dans un contexte budgétaire souvent très contraint ».
- Les différents acteurs ont « ...besoin d'une information adaptée sur la mise en œuvre et l'impact des politiques publiques... ».
- Qui nécessite, à terme, « ...un système partagé entre les échelons centraux et départementaux ».

Le président note que, si l'on dispose de données concernant les usagers des diverses politiques (même si ces données ne sont pas toujours homogènes), il est beaucoup plus difficile d'en mobiliser pour une connaissance des populations potentielles, qui sont d'ailleurs le plus souvent concernées par plusieurs politiques. Il rappelle donc l'objectif pour le groupe d'aboutir à des indicateurs formant un système cohérent. Ceci nécessite au préalable de resituer les quatre politiques à explorer par le groupe (insertion, personnes handicapées, enfance, dépendance des personnes âgées) dans un environnement social plus large, que l'on peut approcher par des données de contexte (concernant la démographie, les revenus, le logement, l'emploi, l'éducation, la santé, ...) (diaporama-vue 2).

La démarche proposée est de garder le schéma d'ensemble en tête, même lorsqu'on travaille en zoom sur une politique précise.

Par exemple, quand on s'intéressera à la politique concernant les personnes handicapées, le point de départ de la réflexion du groupe sera constitué par les enjeux de cette politique, les objectifs visés, les attentes des différents acteurs.

Pour les définir, le groupe pourra utiliser les schémas et les plans d'action qui correspondent à la politique en direction des personnes handicapées.

Cependant, au cours de son travail, le groupe devra envisager l'articulation de cette politique avec les autres politiques sociales et sectorielles.

Ce souci de raisonner, pour chacune des politiques, dans un schéma plus global s'appliquera aussi aux travaux du groupe concernant l'enfance, l'insertion, les personnes âgées dépendantes (diaporama-vue 3).

La démarche retenue ne vise pas d'abord à élaborer de nouveaux indicateurs mais consiste à la fois :

- à identifier les besoins d'indicateurs,
- et à recenser parallèlement les données et indicateurs existants entrant dans le champ de ces besoins, issus de travaux réalisés dans d'autres lieux plus spécialisés sur une politique donnée (à titre d'exemple, on peut citer les travaux partenariaux animés par la CNSA sur le thème du handicap, ou telle ou telle expérience départementale), afin de déboucher sur la définition d'indicateurs pertinents, en nombre mesuré, correspondant aux besoins identifiés.

La vision intégrée de l'ensemble constituera la valeur ajoutée du groupe CNIS.

Cette démarche reçoit l'agrément des participants.

3- Présentation de la diffusion du recensement 2006

Christophe Lefranc, du département de l'offre éditoriale à l'INSEE, présente le plan de diffusion des résultats statistiques du recensement millésimé 2006, obtenu à partir des cinq enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2008 (diaporama joint).

- le calendrier : à partir de juillet 2009, un site internet de diffusion spécifique, accessible depuis d'insee.fr.
- les produits de diffusion disponibles à partir de juillet 2009 pour tous les départements: fiches chiffres-clés, tableaux détaillés.
- les produits cartographiques (une vingtaine d'indicateurs issus des chiffres-clés seront cartographiés dès l'ouverture du site, environ 80 d'ici fin 2009)
- les bases téléchargeables (leur contenu est celui des chiffres clés et des tableaux détaillés au niveau communal) seront disponibles à l'ouverture du site, mais le contenu des bases au niveau infra-communal (IRIS) n'est pas encore défini.
- les fichiers détail anonymisés (localisation commune ou canton-ville ; variables à modalités agrégées) (diffusion au 4^{ème} trimestre 2009).
- les données des DOM sont soumises au même calendrier.

A partir de 2010, les résultats seront mis à jour annuellement (résultats issus de données sur 5 ans, millésime 3 ans avant l'année de diffusion : les résultats 2006 (issus des enquêtes annuelles de recensement 2004 à 2008) seront diffusés en 2009, les résultats 2007 en 2010, etc.)

L'objectif de l'INSEE, concernant l'utilisation du recensement, est de rendre l'utilisateur le plus autonome possible. Un travail de documentation est en cours. Au moment de l'ouverture du site dédié au recensement, l'utilisateur trouvera en ligne toute la documentation permettant un bon usage des données.

De plus, une concertation avec les utilisateurs des données du recensement est prévue, au niveau national comme dans les régions. L'accompagnement des utilisateurs passera notamment par des groupes spécialisés animés par l'INSEE (modalités concrètes, en fonction des régions, à préciser).

Par ailleurs, suite à l'avis du Cnis adopté en Assemblée plénière le 23 janvier 2009, un groupe permanent du Cnis est en cours de constitution « pour informer débattre et orienter la diffusion des résultats pertinents du recensement durant les premières années d'apprentissage et d'appropriation des résultats. »

Les points suivants ont été abordés dans la discussion :

Le mode d'emploi du nouveau recensement

- on pourra disposer d'éléments de comparaisons avec les recensements passés ;
- dans le nouveau système, des données nouvelles sont produites chaque année, mais les comparaisons dans le temps n'ont de sens qu'après un intervalle de 5 ans ;
- la place des estimations locales de population, qui sont utilisées systématiquement aujourd'hui par les départements dans leurs travaux, par rapport aux nouvelles données du recensement a été précisée. Ces estimations permettent d'obtenir des données provisoires, mais plus fraîches d'une année ;
- La question délicate de la pédagogie nécessaire pour permettre aux utilisateurs institutionnels, et notamment aux élus, de tirer le meilleur parti d'un recensement dont les modalités d'usage sont plus complexes que par le passé est évoquée.

Les données territoriales fines

Les politiques départementales se déclinent sur les territoires, et nécessitent un suivi infra départemental. C'est pourquoi la mise à disposition de données locales plus fines est un enjeu

Conseil national de l'information statistique

important pour les départements.

- Aucun fichier détail au niveau des IRIS n'est prévu en 2009 mais il devrait y avoir des bases téléchargeables associées à des tableaux au niveau Iris fin 2009. La variable Iris sera incluse dans certains fichiers détail en 2010 (recensement 2007).
- Toutefois, il est signalé qu'une base de données à l'IRIS, comportant 150 indicateurs issus de diverses sources (DADS, revenus fiscaux, ...) est accessible en ligne depuis juillet 2008.
- Pour les autres zonages infra communaux, et notamment les zonages de la politique de la ville, les modalités de diffusion des données du recensement ne sont pas encore définies.

4- Premier échange sur les indicateurs transversaux

La discussion est introduite à partir d'un document provisoire préparé par Marie-Thérèse Espinasse et Michèle Mansuy, de la DREES, résumant les principaux indicateurs transversaux utilisés par une vingtaine d'organismes (conseils généraux, plateformes d'observation sociale régionale, Insee, DIACT, etc.).

Les indicateurs utilisés sont les suivants (*en italique, thème par thème*):

Thème population

Sur ce point, il est indiqué que les découpages par âge sont souvent liés aux bornes introduites par les dispositifs publics (exemple : seuil de 25 ans pour la garantie de ressources). Les indicateurs choisis doivent donc être le plus indépendants possibles de ceux-ci, de façon à accompagner les évolutions (exemple : passage de l'API et du RMI au RSA). Cette remarque est valable pour toutes les données issues de l'activité et des dispositifs.

Population par âge (source : INSEE, recensement et estimations locales de population-ELP)

- *Population par sexe et tranche d'âge de 5 ans.*
- *Part des 75 ans et des 85 ans et plus*
- *Part des moins de 20 et de 25 ans, des 25 à 60 ans*
- *Le détail sur la petite enfance est moins convergent (0-2 ou 3 ans, 0-5 ans).*

Indice de vieillissement (source : INSEE, recensement et ELP)

Il s'agit de la proportion des 0-19 ans rapportée, selon les cas, à celle des 60 ans et plus ou des 65 ans et plus (noter que l'indicateur européen porte sur les 65 ans et plus).

Nationalité (source : INSEE, recensements)

Proportion d'étrangers parmi la population générale.

Natalité (Insee, données démographiques)

Taux de natalité

Types de ménages (Insee, recensement)

La *structure des ménages par type* (isolés, couples, familles monoparentales, éventuellement selon le nombre et l'âge des enfants) est décrite de manière plus ou moins détaillée selon les organismes. Les choix prioritaires à faire par le groupe devront coïncider avec les attentes des acteurs vis-à-vis des politiques publiques.

Thème Revenus

Revenu disponible des ménages (DGFIP-Insee, données de la base RDL-revenus disponibles locaux)

Revenu médian par UC, rapport interdéciles, part du revenu déclaré, des impôts et des

Conseil national de l'information statistique

prestations : données disponibles au niveau départemental, quelquefois déclinées par âge ou type de ménage dans les documents consultés.

La discussion s'étend aux taux et seuils de pauvreté, et notamment à leur estimation infra départementale (bas revenus) à partir des données des CAF et des MSA. Ce point relève plutôt des indicateurs du thème « insertion » que des indicateurs transversaux, même si la frontière n'est pas toujours simple à établir. Est soulignée ici l'intérêt de l'approche globale et transversale retenue qui permet d'utiliser un même indicateur pour éclairer des problématiques différentes.

Revenu fiscal des ménages (données de la base RFL-revenus fiscaux locaux : DGFIP-Insee)

- *composition du revenu déclaré* (salaires, pensions, bénéfices, autres)
- *part des ménages non imposables*

Salaires (source : DADS, Insee)

Rapports interdéciles, ratio des médianes hommes/femmes, salaires perçus

La discussion fait apparaître que les données de salaires ont un faible intérêt pour les politiques départementales.

Surendettement (source : Banque de France)

Nombre de dossiers et évolution

Est-il pertinent de rapporter cette donnée au nombre de ménages, la proportion étant faible (150 000 dossiers France entière)?

La population des ménages surendettés ayant des caractéristiques locales très diversifiées, elle n'est pas toujours corrélée à des situations de pauvreté, ce qui rend l'interprétation de l'indicateur délicate.

La possibilité d'une enquête typologique, par département, sur le surendettement, est évoquée : des négociations avec la CNIL seraient nécessaires à la faire aboutir.

Thème *Emploi, chômage (sources : Dares, INSEE, pôle emploi)*

Taux de chômage BIT (source : Dares)

DEFM (source : pôle emploi) catégorie 1 (parfois 1+6) par sexe et âge (moins de 25 ans, 25-49, 50 ans et plus)

Proportion de chômeurs de longue durée (plus d'un an) et de très longue durée (plus de 3 ans) ; source : pôle emploi.

Taux d'emploi et d'activité par sexe et âge (Insee, estimations locales d'emploi)

Emploi (ou activité) par CS (Insee, recensements)

Proportion de personnes vivant dans un ménage sans actif occupé (moins de 60 ans, dont moins de 18 ans, en % de la classe d'âge correspondante) (Insee, recensements)

Des suggestions complémentaires sont formulées : proportion d'emplois précaires, proportion d'emplois à temps partiel, étudier la transposition des indicateurs proposés par le groupe de Foucauld, voir les travaux à façon réalisés par l'INSEE sur demandes locales pour étudier des possibilités de généralisation.

Thème *Éducation, formation (sources : DEPP, INSEE-recensements)*

Score des évaluations en mathématiques et en français des élèves de sixième (DEPP)

Proportion des élèves en sixième avec deux ans de retard (DEPP)

Part des jeunes de 20 à 24 ans non scolarisés sans diplôme (recensements)

Ces indicateurs peuvent avoir vieilli, notamment avec la plus faible fréquence des redoublements. D'autres indicateurs sont évoqués par les membres du groupe : taux de scolarisation à trois ans,

taux de bacheliers engagés dans des études supérieures, réussite aux examens (bac, brevet), test de « littéracie » des journées d'appel défense, proportion de boursiers ou d'élèves scolarisés en ZEP.

Un échange avec la DEPP sur ce thème paraît nécessaire pour avancer.

Thème Logement

Nombre et type de logement (individuel ou collectif) (source : recensements)

Statut d'occupation (propriétaires et locataires, dont locataires HLM ; source : recensements)

Taux de mobilité et taux de vacance de plus de trois mois (champ : logement social ; source : EPLS)

Surpeuplement du logement (1) (source : recensements)

Proportion de logements sans confort de base(2) (source : recensements)

- (1) L'**indice de peuplement** caractérise le degré d'occupation du logement, par comparaison entre le nombre de pièces qu'il comporte et un nombre de pièces considérées comme nécessaires au ménage. Ce dernier nombre attribue à chaque ménage : une pièce de séjour pour le ménage, une pièce pour chaque couple et pour les célibataires de 19 ans ou plus. Pour les célibataires de moins de 19 ans, il attribue une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou s'ils ont moins de sept ans, sinon une pièce par enfant. Un logement auquel il manque une pièce est dit en situation de « surpeuplement modéré ». S'il manque deux pièces ou plus, il est dit en « surpeuplement accentué ».
- (2) En 2006, 1,3 % des logements ne disposent pas du confort de base, c'est-à-dire de l'un au moins des trois éléments essentiels que sont l'eau courante, une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou des WC intérieurs (enquête Logement).

Les points suivants sont évoqués :

Doit-on prendre en compte les demandes de logements DALO ?

Faudrait-il disposer de taux d'effort logement, voire de taux d'effort logement incluant les frais de transports journaliers liés à l'activité professionnelle et à l'éducation ? Remarque : les taux d'effort sont disponibles pour certains départements, grâce à une extension de l'enquête nationale sur le logement, ce n'est pas le cas pour la plupart.

Thème mortalité et santé

Taux de mortalité générale par sexe et âge.

La discussion porte sur des indicateurs souhaitables de santé à inclure dans le jeu d'indicateurs départementaux transversaux (morbidity, mortalité par causes : maladies, accidents de la route, chutes personnes âgées, grossesse des adolescentes, suicides, obésité, addictions,... sont évoqués).

Claude Ducos-Miéral souligne que l'ORS Rhône-Alpes publie 112 indicateurs de santé. Elle propose de creuser cette thématique et de préparer une sélection d'indicateurs à discuter par le groupe.

Thème territoire

L'objectif est ici de caractériser les territoires des départements en termes de ressources, d'attractivité, de handicaps éventuels.

Les indicateurs utilisés sur ce thème sont disparates :

PIB par habitant (source : INSEE, comptes régionaux)

Potentiel fiscal (ou financier ? i.e. incluant les DMTO, la DF et la dotation de compensation ; source : comptes des départements)

Activités économiques : indices de dynamisme et de fragilité (à partir de la source CLAP et des

Conseil national de l'information statistique

estimations d'emploi, INSEE)

Taux d'urbanisation (source : INSEE, recensements)

Densité des équipements (services, dont pour l'instant : offre de soins – source CNAM et équipements sportifs : répertoire RES)

Mobilité résidentielle (source : INSEE, recensements)

Mobilité quotidienne (source : INSEE, recensements)

Plusieurs expériences locales sont citées. En Languedoc-Roussillon, des diagnostics de territoire sont intégrés à la base précarité. Dans le Nord, ce sont des typologies de communes qui sont construites et utilisées.

Il est souligné que la caractérisation des territoires ne porte pas seulement sur les questions de pauvreté et de précarité, mais aussi sur leurs atouts et leur attractivité.

Plusieurs pistes sont évoquées :

- se rapprocher de l'observatoire des territoires de la DIACT (Odile Bovar), qui conduit une réflexion sur la fragilité des territoires.

- les représentants INSEE dans le groupe (Danièle Lavenseau, Bernard Sujobert) sont d'accord pour travailler plus spécifiquement sur ce thème, à partir des synthèses locales et territoriales existantes, des données du répertoire des équipements, des travaux à façon réalisés par les directions régionales.

5 – Suite des travaux du groupe

Le président propose au groupe de revenir sur la question de la qualité des indicateurs, déjà évoquée le 17 décembre. La liste des 9 qualités à attendre d'un portefeuille d'indicateurs sociaux, telle que formulée par Tony Atkinson, dans le cadre de la préparation des indicateurs européens d'inclusion sociale, pourrait servir de charte de base au groupe (voir en annexe la liste des 9 propriétés souhaitables).

Les quatre prochaines séances seront consacrées aux quatre principales politiques sociales décentralisées et organisées autour de deux auditions:

-1^{er} temps : Un organisme national spécialisé dans la politique abordée

-2^{ème} temps : Un Conseil général ayant une expérience d'observation sur la politique en question

Ces auditions viseraient à répondre aux questions suivantes :

- Quels travaux effectués ou prévus dans la mise en place d'indicateurs ?
- Quels enjeux ? Quelles attentes ? Quels objectifs ?
- Quelles difficultés ? Quels besoins complémentaires ?

Programme :

jeudi 12 février : enfance (ONED ; CG Rhône).

jeudi 12 mars : handicap (CNSA ; CG Paris)

jeudi 9 avril : insertion (à déterminer)

jeudi 14 mai : personnes âgées (à déterminer)

Par ailleurs, pour approfondir le travail du groupe, le principe de sous-groupes est retenu. Pour optimiser les déplacements, un petit groupe de volontaires se réunira les après-midi des réunions pour approfondir les travaux sur la thématique abordée le mois précédent.

Les travaux de sous-groupe auront donc le calendrier suivant :

jeudi 12 mars : enfance

jeudi 9 avril : handicap

jeudi 14 mai : insertion

jeudi 11 juin : personnes âgées.

Conseil national de l'information statistique

Les travaux de sous-groupe se tiendront en salle 2121, à la DREES.

Afin de faciliter la mise en place de ces groupes, il est proposé d'ores et déjà aux personnes intéressées par l'un ou l'autre de se signaler auprès de Michèle Mansuy.

Annexe

Propriétés des indicateurs selon Atkinson et *alii*, 2005

Les auteurs distinguent 6 propriétés que doit avoir chaque indicateur social, et 3 pour l'ensemble du portefeuille d'indicateurs, dans le cadre des indicateurs européens d'inclusion sociale. Ces préconisations peuvent s'appliquer plus généralement aux indicateurs sociaux, en les transposant à des échelons géographiques de comparaison différents :

1. Chaque indicateur doit saisir l'essence du problème et avoir une interprétation claire et partagée.
2. Chaque indicateur doit être robuste et statistiquement validé.
3. Chaque indicateur doit être sensible aux interventions de politique publique, sans pouvoir donner lieu à manipulations.
4. Un indicateur doit être mesuré d'une façon suffisamment comparable dans tous les états membres, et être compatible avec les normes internationales.
5. Un indicateur doit être régulièrement actualisé et être révisable.
6. La mesure d'un indicateur ne doit pas être une charge excessive pour les états membres, les entreprises et les citoyens.
7. Le portefeuille d'indicateurs doit être équilibré, représenter le phénomène étudié dans toutes ses dimensions.
8. Les indicateurs doivent être cohérents, et le poids de chacun dans le portefeuille doit être proportionné.
9. L'ensemble doit être aussi transparent et accessible que possible pour les citoyens.