



Paris, le 23 mars 2009 - n° 88/D130

**Réunion du groupe de travail  
« Indicateurs sociaux départementaux »  
du 12 février 2009**

**COMPTE-RENDU**

Participants :

Elise CLEMENT	DREES
Michèle CREOFF	CONSEIL GÉNÉRAL du Val de Marne
Brigitte DEBRAS	CNAF
Sandrine DOTTORI	ODAS
Claude DUCOS-MIERAL	CONSEIL GÉNÉRAL du Rhône
Sylvie EGHBAL-TEHERANI	DREES
Marie-Thérèse ESPINASSE	DREES
Joël GUIST'HAU	CONSEIL GÉNÉRAL de la Loire-Atlantique
Emmanuelle GUYAVARCH	ONED
Jean-Luc HELLER	DGCL
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
Mélanie RIDEL	CONSEIL GÉNÉRAL de Paris
Ghislaine ROSAY	CCMSA
Bernard SUJOBERT	Insee, département de l'action régionale
Benjamin THEOBALD	CONSEIL GÉNÉRAL de l'Hérault

Absents excusés :

Serge DOBEL	CONSEIL GÉNÉRAL du Val d'Oise
Philippe GAUTHIER	CONSEIL GÉNÉRAL de la Loire
Estelle PELLETIER	CNSA
Corinne MARTINEZ	CNIS

## **Point 1- compte rendu de la réunion du 16 janvier 2009**

Le compte-rendu est approuvé par les participants.

## **Point 2- Agenda et points relatifs au fonctionnement du groupe de travail**

### **Agenda**

La séance présente est consacrée à la **protection de l'enfance**, avec **deux présentations introductives de l'ONED (Emmanuelle Guyavarch) et du conseil général du Rhône (Isabelle Dorliat)**.

Ce thème sera repris en groupe restreint, pour approfondissement, **le 12 Mars** après-midi (participants : Michèle Creoff, Philippe Gauthier, Emmanuelle Guyavarch, Paule Jorda, Paule Laidebeur, Michèle Mansuy, Claudine Padieu). Cela permettra aux membres du sous-groupe d'approfondir les questions posées à la séance plénière du groupe, d'utiliser les matériaux transmis par ses membres, ainsi que la réflexion engagée ce matin sur ce thème.

La matinée du 12 mars sera consacrée au handicap, avec deux présentations introductives de la CNSA (Estelle Pelletier) et du conseil général de Paris (Mélanie Ridet).

Le thème du handicap sera approfondi en sous groupe le **9 avril** après-midi, la matinée étant consacrée au thème de l'insertion.

Le thème de l'insertion sera repris en sous-groupe le **14 mai** après-midi, après une réunion du groupe centrée sur les personnes âgées dépendantes.

La synthèse à fournir à la commission « territoires » du Cnis fera l'objet du débat du groupe le **11 juin**. Le thème des indicateurs transversaux sera à nouveau discuté. La réunion de sous-groupe de l'après-midi concernera les personnes âgées dépendantes.

Le président propose au groupe de réserver des dates de réunion pour juillet, septembre et octobre, les deuxièmes jeudis du mois (**9 juillet, 10 septembre, 8 octobre**).

### Tableau récapitulatif des réunions

Date	Matin : groupe plénier	après-midi : sous-groupe
Jeudi 12 mars	handicap	enfance
Jeudi 9 avril	insertion	handicap
Jeudi 14 mai	personnes âgées	insertion
Jeudi 11 juin	Indicateurs transversaux	personnes âgées
Jeudi 9 juillet	À déterminer	
Jeudi 10 septembre	À déterminer	
Jeudi 8 octobre	À déterminer	

### **Liens avec d'autres groupes de travail centrés sur des indicateurs sociaux départementaux.**

Mme Ducos-Miéral pose la question des échanges avec d'autres groupes fonctionnant en dehors du Cnis mais sur des sujets connexes, notamment celui des contrôleurs de gestion des conseils généraux.

Le président estime que ces travaux sont complémentaires à ceux menés dans le cadre du CNIS : les contrôleurs de gestion se centrent probablement sur les indicateurs d'activité, alors que la valeur ajoutée du groupe « indicateurs sociaux départementaux » du CNIS tient davantage à l'élaboration d'indicateurs reflétant les besoins, ainsi qu'à la prise en compte de la qualité des indicateurs.

Il serait judicieux cependant de se rapprocher de ce groupe, pour définir des indicateurs harmonisés, sur les champs d'intérêt communs.

**Le groupe CNIS et les autres groupes ne sont pas en concurrence, il faut faire en sorte de faire circuler l'information entre eux, afin que les différents travaux partenariaux**

**s'enrichissent mutuellement.**

Il est rappelé que les travaux du groupe CNIS sont publics, et accessibles sur le site du CNIS.

<http://www.cnis.fr/>

*Choisir l'onglet agenda, puis l'onglet « groupes de travail », puis « indicateurs sociaux départementaux » et l'information relative au groupe apparaît : ordres du jour des réunions, compte-rendus approuvés par le groupe, présentations PowerPoint, documents annexes...*

Il est suggéré que l'ADF, qui participe au groupe et en a proposé le président, relaie cette information depuis son site internet.

### **Point 3- Le thème protection de l'enfance**

#### **A- présentation des travaux réalisés à l'ONED (Emmanuelle Guyavarch)**

Emmanuelle Guyavarch, démographe à l'ONED, présente les missions de cet organisme. - Voir diaporama joint et le site de l'ONED :

<http://www.oned.gouv.fr/>

L'une de ses missions est d'améliorer la connaissance chiffrée de l'enfance en danger.

Avant la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, de nombreuses informations étaient disponibles dans les départements, mais elles étaient peu comparables entre elles.

Les informations nationales concernant la protection de l'enfance étaient agrégées et ne donnaient pas d'éléments statistiques sur les parcours des enfants concernés.

La loi du 5 mars 2007 met en place un dispositif de transmission de données individuelles anonymisées des conseils généraux vers les observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) et l'Oned.

L'une des portes d'entrée dans le dispositif de recueil d'informations individuelles démarre avec une « information préoccupante » (nature de l'information –provenance de l'information, date, nature du danger-, suite donnée : 10 questions au plus). Si une suite lui est donnée, on recueille de l'information sur l'enfant (scolarisation, lieu de résidence, ...) et sur son entourage, puis sur les résultats de l'évaluation dont sa situation est l'objet (22 questions au plus). Si une mesure est prise par la suite, une série de questions est posée pour la caractériser (20 questions au plus). Enfin, arrivée à échéance, la fin de prise en charge ou l'orientation décidée est également décrite (3 questions au plus).

L'ensemble de l'information concernant l'enfant et son entourage aux différentes étapes de son parcours n'excède pas 46 questions.

Au cours du débat, des départements s'interrogent sur ces modalités de recueil de l'information.

Les données transmises ne sont pas des indicateurs, mais des données individuelles tendant à accumuler et faire circuler une masse considérable d'informations personnelles, dont certaines peuvent être sensibles même si elles sont anonymisées par la suite.

Ceci fait peser des contraintes importantes sur les systèmes d'information des conseils généraux, qui doivent fournir ces nombreuses données individuelles. En effet, ils doivent recueillir les données concernant l'enfant, son entourage, son parcours, les traiter et les saisir dans un système d'information adapté pour assurer la comparabilité entre départements, et donc la validité des agrégats nationaux. Le surcroît de travail pour les professionnels n'est-il pas de nature à nuire à la qualité de l'information recueillie ?

Sur la question de la charge impliquée pour les conseils généraux, Emmanuelle Guyavarch rappelle que les informations retenues dans ce système commun aux nationaux et aux départements ont été décidées dans une très large concertation avec les conseils généraux, l'ONED n'ayant pas imposé son point de vue. Un travail a été fait avec les éditeurs de logiciels de gestion des conseils généraux pour que les bases de données puissent être modifiées de façon à pouvoir alimenter les remontées vers l'Oned et les ODPE. Pour ce qui est de la motivation des

professionnels, il faut leur montrer l'intérêt des informations rassemblées, qui donnent une perception globale de l'enfant.

D'autre part, les questions d'archivage d'informations préoccupantes classées sans suite ont en particulier été évoquées.

Le concept d'information préoccupante est à la base du système, mais il n'est pas défini clairement et dépend des pratiques professionnelles locales. D'autre part, l'obligation de transmission des informations préoccupantes a une incidence, en retour, sur les pratiques des professionnels. Il en découle une forte hétérogénéité entre départements.

Un travail est actuellement en cours, en collaboration entre l'Oned et l'Odas, pour donner une définition plus précise de l'information préoccupante.

Pour Emmanuelle Guyavarch, plusieurs informations préoccupantes classées sans suite et concernant un même enfant peuvent être un signal d'alarme utile, d'où l'intérêt de les conserver. Il existe des règles d'archivage.

D'autres points sont évoqués :

- les données statistiques issues de l'activité des cellules de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes sont quelquefois peu cohérentes avec d'autres sources (police, justice : PJJ, tribunaux pour enfants, mais aussi activités pénales). Il faudrait travailler à évaluer la qualité des différents indicateurs.
- les départements souhaiteraient que les sollicitations des différents interlocuteurs nationaux soient harmonisées, et leurs objectifs clairement affichés (pour quoi faire ?). Actuellement, les départements fournissent une trentaine de remontées différentes, sur des supports divers, à des interlocuteurs nationaux variés.
- Plusieurs départements déplorent aussi la multiplication de groupes de travail, dont la légitimité n'est pas toujours claire, mais qui produisent chacun des préconisations.

A propos des demandes de données départementales émanant des organismes nationaux, le président remarque que les préconisations pour rendre les systèmes de remontées plus cohérents fait partie des objectifs du groupe. C'est l'intérêt de tous, nationaux et départements. En effet, les départements ont actuellement des difficultés à faire face à toutes les sollicitations dont ils sont l'objet, et cela pèse sur la qualité des données transmises.

### **B-L'expérience du conseil général du Rhône (Isabelle Dorliat)**

Isabelle Dorliat, directrice générale adjointe chargée du pôle enfance, famille et PMI au Conseil général du Rhône, présente le travail de son département sur les indicateurs du domaine de la politique de l'enfance, construits sur la base du schéma départemental (voir diaporama joint).

Le schéma départemental (2006-2010) comporte trois axes :

- place de la famille et de l'intérêt de l'enfant
- mieux prévenir
- renforcer l'efficacité du schéma : en effet, les intervenants sont nombreux et il faut organiser leur partenariat.

Les indicateurs correspondent à des objectifs multiples, qu'on peut regrouper en quatre familles :

- une mesure globale de l'activité ;
- une mesure de la mise en œuvre des 40 fiches-action du schéma, de l'effectivité et de la pertinence des actions prévues par les fiches ;
- une mesure des résultats obtenus au regard des objectifs opérationnels ;
- une mesure de l'atteinte des objectifs stratégiques du schéma : c'est l'impact du dispositif dans son ensemble qui est mesuré, et pas seulement l'action du conseil général.

L'observatoire social départemental fournit les indicateurs de contexte socio-économique.

Ces indicateurs sont le plus souvent à périodicité annuelle, des données qualitatives trimestrielles sont également disponibles. Des comparaisons avec d'autres départements, notamment avec les plus peuplés, seraient souhaitées, mais c'est actuellement difficile (les méthodes sont propres à chacun).

Ils sont systématiquement territorialisés.

Les publications correspondantes sont accessibles sur le site du département

[www.rhone.fr](http://www.rhone.fr)

### **C-Contribution de Philippe Gauthier (conseil général de la Loire et rapporteur du**

## groupe)

Dans sa contribution présentée en son absence par Michèle Mansuy, Philippe Gauthier prend appui sur la loi de mars 2007 pour dégager des axes et des priorités de l'action publique, qu'il s'efforce de traduire en éléments d'information souhaitables pour les chiffrer.

Il distingue 5 axes :

- Axe 1 : *les besoins de l'enfant* : au regard de son environnement familial, de sa santé, de son intégration à la société
- Axe 2 : la place des parents (repérage des carences, avant la naissance et tout au long de l'enfance)
- Axe 3 : *la prévention sur le plan de la santé physique et psychique* (prévenir les situations à risque)
- Axe 4 : *la protection de l'enfance* (respect des droits de l'enfant et de sa famille ; efficacité de la politique du Conseil Général)
- Axe 5 : *le suivi opérationnel de la politique départementale de l'enfance* (cellule départementale)

Par exemple, pour apprécier les besoins de l'enfant, il propose d'utiliser des données de cadrage de l'INSEE concernant la composition des familles et leurs revenus, la qualité des logements. La CAF peut donner des éléments sur les gardes alternées. Pour les questions de santé, les certificats de santé des 8<sup>ème</sup> jour, 9<sup>ème</sup> mois et 24<sup>ème</sup> mois et ensuite les visites médicales scolaires peuvent être utilisés, tandis que les statistiques de l'éducation nationale renseignent sur son intégration scolaire.

## Débat

Au cours de la discussion, la question de la périodicité pertinente est soulevée : annuelle, trimestrielle, voire mensuelle ou journalière ?

Le président remarque qu'il faut distinguer les usages possibles des systèmes d'information : pour l'action ou pour l'aide à la décision.

Pour aider à la décision, contrairement à l'action, la bonne périodicité est annuelle.

Toutefois, ce n'est pas forcément l'année civile qui est adaptée. Selon les informations concernées, il peut y avoir un décalage (par exemple, l'année scolaire est pertinente en matière d'éducation).

Les qualités des indicateurs à construire par le groupe sont ensuite abordées.

En effet, un nombre limité d'indicateurs par politique devront être choisis en priorité par le groupe.

Il faut donc s'assurer de la façon concrète de les produire avec la qualité suffisante.

L'importance de rendre compte du devenir des jeunes à la sortie des dispositifs (santé, scolarité et, pour les jeunes majeurs, autonomie, ...) est soulignée.

Plusieurs interventions tournent autour de l'évaluation des besoins de l'enfant : besoins des enfants entrant dans un dispositif, et, dans une acception plus large, besoin des enfants à « risque potentiel ».

A ce propos, l'ODAS (Sandrine Dottori) fait état de l'existence d'un groupe de suivi de la loi concernant la protection de l'enfance qui a abouti à une fiche de suivi des besoins de l'enfant, en s'appuyant sur l'expertise de spécialistes internationaux. Ce groupe ne formule pas d'indicateurs mais vise à créer une culture commune en matière de prévention.

Le président lui demande de faire parvenir à Michèle Mansuy les éléments qui permettront de qualifier la production de ce groupe, et de savoir si elle peut être utile non seulement dans un souci de mieux orienter l'action, mais aussi de l'évaluer.

Plus généralement, il faut distinguer les indicateurs d'action, qui mettent au centre l'enfant, sa famille et leurs potentialités, et l'identification de facteurs de risque (c'est le sens de l'exercice proposé par Philippe Gauthier) nécessaire à la prévention.

Le Président poursuit en constatant que les conseils généraux recherchent des indicateurs d'efficacité. Pour cela, il faut pouvoir faire un rapport entre l'action publique et les besoins. Il ne suffit pas alors d'avoir des indicateurs d'activité issus des fichiers de gestion des conseils généraux, mais il faut mobiliser des données externes pour rendre compte du contexte de l'action publique et des besoins des populations.

C'est sans doute là que le groupe de travail CNIS a le plus à apporter.

Par exemple, dans le cas de la protection de l'enfance, 1% seulement des enfants sont dans un dispositif de protection. Cependant, il importe d'outiller l'action de prévention des élus. Cela peut se faire en donnant un éclairage de la population potentiellement à risque, plus nombreuse que celle qui entre dans les dispositifs.

Claudine Padiou rappelle un travail réalisé par l'ODAS, sur 10 000 signalements, dans 6 départements. Ce n'était pas un échantillon représentatif de la population nationale, mais des éléments se retrouvaient dans les 6 départements : le lien avec la pauvreté n'était pas direct, mais les signalements étaient beaucoup plus fréquents dans les familles où les adultes (ou le seul adulte) sont sans travail. Ils sembleraient aussi être plus fréquents parmi les familles recomposées ou monoparentales.

Toujours à propos des besoins, la question de l'utilisation possible de l'évaluation par les cellules de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes est posée. Cela supposerait, comme ce doit être le cas pour les CDAPH et les équipes médico-sociales pour les personnes âgées dépendantes, que la cellule évalue les mesures à prendre en fonction des besoins de l'enfant, et non pas de l'offre disponible, et que le rapprochement entre les deux ne soit réalisé que dans un second temps.

L'intérêt des certificats de santé des 8<sup>ème</sup> jour, 9<sup>ème</sup> mois et 24<sup>ème</sup> mois est également discuté.

Les retours sont très satisfaisants pour les deux premiers, médiocres pour le troisième, d'autant que ce n'est plus une condition préalable au versement des prestations familiales par les CAF. Comment relancer cet outil de prévention ? Les actions auprès de l'ordre des médecins semblent peu fructueuses.

Serait-il possible de passer directement de l'examen des 9 mois aux bilans de médecine scolaire à 3 et 6 ans ? Ces sources peuvent-elles être harmonisées ?

#### Les indicateurs concernant les adolescents

Le taux de suicides (source INSERM), les fugues (source gendarmerie-police), les addictions (sources DRASS) sont cités comme pistes possibles pour des indicateurs.

Le repérage des mineurs isolés est difficile, mais cela concerne une petite minorité de départements.

Concernant la scolarité, l'absentéisme n'est pas un indicateur suffisamment resserré pour cerner la population à risque.

L'éducation nationale sera consultée pour une approche plus fine (il existe 3 niveaux d'absentéisme, peut-on avoir des données sur le plus élevé ? peut-on utiliser des données concernant la violence scolaire ?)

#### Handicap et protection de l'enfance

Les troubles lourds de comportements de l'enfant et de son entourage constituent des situations à la frontière de la politique du handicap et de la protection de l'enfance. Comment en rendre compte dans les indicateurs ?

### **Point 4 – Préparation de la réunion du 12 mars après-midi**

Transmettre à Michèle Mansuy les éléments suivants :

- information sur les autres initiatives partenariales
- informations complémentaires concernant les indicateurs relatifs à la protection de l'enfance, et en particulier l'utilisation des certificats médicaux des 8<sup>ème</sup> jour, 9<sup>ème</sup> mois, 24<sup>ème</sup> mois et des certificats scolaires
- toute autre information ou contribution concernant les sujets abordés que les membres du groupe jugeront utile à nourrir le débat.