



Paris, le 18 juin 2009 - n° 189/D130

**Réunion du groupe de travail
« Indicateurs sociaux départementaux »
du 14 mai 2009**

COMPTE-RENDU

Participants :

Gaëlle BRET	CONSEIL GENERAL de la Loire
Joëlle CHAZAL	DREES
Élise CLEMENT	DREES
Serge DOBEL	CONSEIL GÉNÉRAL du Val d'Oise
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
Jean-Luc HELLER	DGCL
Paule JORDA	CONSEIL GÉNÉRAL des Bouches-du-Rhône
Paule LAIDEBEUR	CONSEIL GÉNÉRAL du Nord
Michèle MANSUY	DREES
Sylvie MERLIERE	DRASS de Poitou-Charentes
Milan MOMIC	ONED
Estelle PELLETIER	CNSA
Mélanie RIDEL	CONSEIL GÉNÉRAL de Paris
Bernard SUJOBERT	Insee, département de l'action régionale

Absents excusés :

Brigitte DEBRAS	CNAF
Pascal FUCHS	CONSEIL GÉNÉRAL des Hauts de Seine
Danièle LAVENSEAU	Insee, Direction Régionale Nord-Pas-de-Calais
Corinne MARTINEZ	CNIS
Sandrine MICHEAUX	DREES
Hélène NICOLEAU	CONSEIL GÉNÉRAL de la Loire-Atlantique
Claudine PADIEU	ODAS
Jean-Michel RAPINAT	ADF
Ghislaine ROSAY	CCMSA

Point 1- Compte rendu de la réunion du 9 avril 2009

Le compte-rendu de la réunion du 9 avril est approuvé.

Point 2- Avancement des travaux

Calendrier des travaux du groupe plénier :

● Le 11 juin, de 10 heures à 13 heures :

- audition de l'Éducation Nationale et du ministère du logement (MEEDAT)
- deuxième échange sur les indicateurs transversaux, introduit par un document préparé par la DREES et l'INSEE (Marie-Thérèse Espinasse, Danièle Lavenseau, Michèle Mansuy, Bernard Sujobert)

● Le 9 juillet, de 10 heures à 13 heures :

- audition de l'UNCCAS
- discussion de la structure du rapport d'étape
- points à approfondir

● Le 10 septembre, de 10 heures à 13 heures :

- discussion du rapport d'étape, enrichi par les travaux intermédiaires des sous-groupes.

Troisième semaine de septembre : présentation du rapport d'étape à la commission « Territoires » du Cnis.

Calendrier des travaux en sous-groupes :

● Le 11 juin, de 14h30 à 17h30 :

- deuxième réunion du sous-groupe « insertion »
- première réunion du sous-groupe « personnes âgées »

● Le 9 juillet, de 14h30 à 17h30 :

- deuxième réunion du sous-groupe « personnes âgées »
- réunion du sous-groupe « indicateurs transversaux »

● le 8 juillet, de 14h30 à 17h30

- troisième réunion du sous-groupe « enfance »

Les sous-groupes ne peuvent pas prétendre à l'exhaustivité. Ils doivent avoir la capacité de s'arrêter à un certain stade (en règle générale, pas plus de deux réunions) pour alimenter la réflexion du groupe plénier.

Apports complémentaires aux travaux du groupe :

Des organismes membres du groupe, dont les préoccupations sont transversales au regard des questions abordées par le groupe, ont été sollicités pour une contribution d'ensemble : c'est le cas de la CCMSA et de la DGCL. Bien entendu, les contributions des autres membres sont aussi bienvenues.

De plus, un courrier a été adressé à Pôle Emploi pour solliciter son apport à notre réflexion.

Consultation externe sur la base d'une version préliminaire du rapport d'étape :

Courant juillet, il serait souhaitable de recueillir des avis sur la version préliminaire du rapport d'étape du groupe. Une liste des acteurs à contacter devra être établie.

Elle contiendra :

- les présidents et animateurs d'ateliers du colloque « Connaître pour agir » (Nantes, janvier 2008) ;
- les animateurs de groupes de travail aux préoccupations proches (par exemple, celui des contrôleurs de gestion des CG, groupe avec lequel il faudrait envisager une rencontre, pour s'assurer de la cohérence de nos démarches)
- des acteurs locaux : animateurs de certaines plateformes d'observation sociale régionales (Rhône- Alpes) ou d'observatoires départementaux.

Les membres du groupe adresseront à Michèle Mansuy leurs suggestions de personnes ressources à solliciter.

Il est aussi très important d'échanger avec l'ADF (Assemblée des départements de France). Une présentation des travaux du groupe au groupe stratégique mis en place par l'ADF suite au colloque de Nantes et présidé par Patrick Mareschal est prévue, une rencontre en juillet serait idéale.

Des contacts avec l'ADF sont également en cours, pour insérer un lien sur le site de l'ADF vers le site de notre groupe.

L'ANDASS (Association Nationale des Directeurs d'Action Sociale et de Santé des départements) sera informée.

D'autre part, comme cela a été indiqué lors de réunions précédentes, un courrier du CNIS sera envoyé aux présidents de conseils généraux pour les informer de la démarche de notre groupe et solliciter leurs réactions et observations à ce propos, à un stade où les propositions du groupe sont suffisamment ouvertes pour les intégrer.

Point 3- Le thème « Personnes âgées dépendantes »

A- Présentation de la DREES (Joëlle Chazal, Sylvie Eghbal-Teherani)

Les intervenantes présentent le système d'informations statistiques piloté par la DREES concernant les personnes âgées dépendantes (voir diaporama).

Ce système vise à répondre à plusieurs objectifs qui peuvent être regroupés en deux axes principaux :

- mieux connaître les populations concernées (nombre de personnes dépendantes ou fragiles selon leurs caractéristiques et leurs besoins, réflexion prospective) ;
- suivre et évaluer les politiques publiques. Cet axe recouvre le suivi des prestations et des caractéristiques de leurs bénéficiaires, le suivi de l'activité des établissements et des services pour personnes âgées dépendantes et leur offre de places, la mesure des disparités territoriales et son analyse, la mesure, au niveau national, de la couverture des besoins par les politiques publiques existantes, ainsi que l'adéquation de la prise en charge par rapport aux besoins.

Les thèmes retenus sont fonction des priorités du débat public et des enjeux politiques. Peuvent être notamment cités :

- la complémentarité entre l'hébergement en établissement et le maintien à domicile ;
- les modalités de la prise en charge à domicile : reste à charge pour les personnes, aidants familiaux et leur accompagnement, nature des intervenants professionnels et coordination de leurs interventions, formation des intervenants ;
- concernant les établissements : le taux d'équipement par type d'établissements et type de places, l'accès et les tarifs, la qualité des installations et des services ;
- la répartition des financements entre les différentes parties prenantes et les perspectives des besoins de financement pour les années futures.

Répondre au mieux à chaque objectif et éclairer chaque thématique nécessite la mise en œuvre d'un, ou le plus souvent, de plusieurs outils statistiques complémentaires : exploitation de répertoires ou de fichiers administratifs ; enquêtes à un moment donné (en coupe transversale) auprès des personnes, des établissements, des conseils généraux ; suivis de panels ; modélisation...

L'exposé est ensuite centré sur le suivi de l'activité des établissements et des services en direction des personnes âgées dépendantes, d'une part, et sur le suivi statistique de l'APA, d'autre part.

Le suivi de l'activité des établissements et des services en direction des personnes âgées dépendantes.

Il utilise le répertoire du Fichier National des Établissements Sanitaires et Sociaux, Finess¹, des enquêtes périodiques auprès des gestionnaires de structures, des enquêtes plus ponctuelles auprès des résidents et de leur entourage (voir diaporama). Finess répertorie l'ensemble des établissements d'hébergement pour personnes âgées, les informations recueillies permettent de localiser précisément chacun de ces établissements, elles permettent aussi de déterminer leur catégorie détaillée (maison de retraite, logement-foyer, USLD- unité de soins de longue durée-, EHPAD- établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes-, ...) ainsi que leur

¹ Ce répertoire est géré par les ministères chargés de la santé et des affaires sociales. La Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) est responsable du répertoire ; les DRASS et les DDASS en assurent la mise à jour.

statut juridique et leur capacité d'accueil (sauf dans le cas des unités de soins de longue durée pour cette dernière donnée).

Les types de places et de personnes à qui ces places sont destinées (hébergement temporaire, accueil de jour, hébergement de personnes âgées dépendantes) peuvent aussi y être enregistrés si ces informations sont disponibles sur les documents administratifs servant à la saisie des données, ce qui n'est pas toujours le cas.

Ce répertoire est utilisé notamment pour produire les indicateurs départementaux publiés annuellement par chaque DRASS et par la DREES dans STATISS²-statistiques et indicateurs de la santé et du social- (taux d'équipement rapportés à la population de plus de 75 ans) et sert de base aux enquêtes de la DREES auprès des gestionnaires d'établissements : enquêtes auprès d'établissements d'hébergement pour personnes âgées –EHPA-, exhaustive, tous les quatre ans, dernière année d'observation : 2007 ; enquête auprès des services de soins infirmiers à domicile et des services de soins polyvalents d'aides et de soins à domiciles (enquêtes en 2002 et 2008) ; enquête nationale Handicap-santé en institution en 2009 (enquête DREES/INSEE).

Les enquêtes EHPA permettent d'évaluer les capacités d'accueil des établissements, donc de calculer des taux d'équipement et de mesurer des disparités territoriales d'équipements, de calculer des taux d'occupation, des taux d'encadrement par type de personnel, de mesurer le niveau de dépendance des personnes accueillies (grille AGGIR) ainsi que les flux d'échanges entre territoires (personnes originaires d'un territoire et hébergées ailleurs).

Ces indicateurs peuvent être calculés par département sous réserve d'un taux de réponse suffisant (80% au niveau national) et d'un redressement spécifique, opéré le plus souvent par les DRASS.

Le suivi statistique de l'APA

En l'absence de fichier administratif national, le suivi statistique de l'APA est réalisé grâce à une enquête conjoncturelle (enquête trimestrielle auprès de tous les conseils généraux, permettant de collecter des données agrégées concernant les bénéficiaires de l'APA) et des enquêtes annuelles sur l'aide sociale des départements, réalisée auprès des conseils généraux également. Les enquêtes annuelles, couvrant l'ensemble du champ d'intervention des départements, fournissent des données sur les dépenses d'aide sociale des départements et les caractéristiques de leurs bénéficiaires, en particulier de l'APA.

Sont ainsi disponibles plusieurs indicateurs suivis dans le temps, comme par exemple : les effectifs à domicile et en établissement ; des données de flux (nombre de décisions suite à première demande, nombre de cessations définitives) ; le nombre de bénéficiaires par sexe et âge, ou par GIR ; le nombre de bénéficiaires par tranche de revenus ; le montant moyen de l'APA à la charge du Conseil général et des bénéficiaires, par GIR ; la nature des dépenses couvertes par l'APA à domicile, par GIR ; la valeur des dépenses annuelles brutes et nettes des départements.

Certains de ces résultats sont disponibles au niveau départemental sur le site internet

² <http://www.sante.gouv.fr/drees/statiss/default.htm>

de la DREES³. Les conseils généraux ont accès à l'intégralité des données de base sur l'Extranet mis à leur disposition par la DREES.

Les résultats de ces enquêtes sont très demandés, tant au niveau national que départemental. Le taux de réponse à ces enquêtes est élevé, ce qui contribue à la bonne qualité des résultats. En revanche, l'absence d'informations sur les caractéristiques des bénéficiaires hébergés dans un établissement sous dotation globale présente une limite intrinsèque à ces enquêtes. Seules les enquêtes EHPA (cf. ci-dessus) permettent de connaître les caractéristiques des personnes hébergées dans tous les établissements pour personnes âgées.

Débat

L'information au niveau des établissements

Le partage, au niveau local, de l'information contenue dans FINESS est évoqué. La Drees indique qu'actuellement, les conseils généraux peuvent consulter le répertoire FINESS sur internet et également demander des extractions à la DREES. Ce qui pourrait éviter les doubles saisies d'information. Par contre, seuls les gestionnaires FINESS des DDASS ou des DRASS ont accès en écriture au fichier. Ils le mettent à jour à partir des documents officiels relatifs aux créations d'établissements ou de places. Les statisticiens des DRASS qui confrontent les données du répertoire à d'autres sources, de la DREES et de la CNSA notamment, peuvent identifier des manques dans le répertoire, dans ce cas ils les signalent aux gestionnaires FINESS, qui après vérification, répercutent ou non et intègrent ou non les informations communiquées dans le répertoire.

Les représentants des conseils généraux expriment que, au-delà, un vrai partage d'information (avec droit d'alimentation de la base pour les départements et interface avec les systèmes d'information des conseils généraux) serait à instruire, et une organisation du travail qui le permette, à définir.

Le Président souligne que le rapport devra analyser les relations entre système d'information national et systèmes départementaux, pour définir une modalité « gagnant-gagnant » du travail en commun.

Techniquement, ce n'est peut-être pas simple, mais les choses pourraient avancer, pourvu que la conviction existe de part et d'autre.

A propos de l'enquête auprès des résidents en EHPA qui porte sur un échantillon de résidents dans un échantillon d'établissements et est représentative uniquement au niveau national, des départements formulent une demande d'appui méthodologique à la DREES, pour aider à la transposition de ce type d'enquête au niveau local.

L'APA

La question de la couverture de l'APA par rapport aux besoins est posée.

Pour plusieurs représentants des départements, les écarts importants de recours à l'APA selon les territoires laisseraient penser que la couverture n'est pas totale.

Les disparités de recours à l'APA sont corrélées aux écarts de revenus des ménages entre territoires, mais ces écarts seuls ne suffisent pas à expliquer les disparités.

De plus, dans certains départements, la prise en charge des personnes dépendantes en milieu rural fait davantage appel à des solidarités de proximité (famille, voisinage), ce

³ <http://www.sante.gouv.fr/drees/apa/sommaire.htm>

qui pourrait induire un recours plus faible à l'APA en zone rurale. En revanche, ce n'est pas le cas dans d'autres départements.

Une enquête réalisée dans le Val de Marne en 2006 a montré une méconnaissance du dispositif APA, qui occasionne un non-recours si la personne concernée n'est pas déjà en contact avec le milieu médical ou médico-social.

L'opération de « remontées de données individuelles APA » des départements vers la DREES est abordée ensuite.

Sylvie Eghbal-Teherani indique qu'une première opération pilote d'extraction d'une sélection d'informations individuelles (caractéristiques des bénéficiaires, historique des GIR par exemple) des bases de gestion de l'APA des conseils généraux, après anonymisation des informations, vers la DREES a eu lieu en 2006 (champ : bénéficiaires de l'APA en 2005), sur 9 départements. Cette opération est renouvelée (champ : bénéficiaires de l'APA en 2006-2007) en collaboration avec 35 Conseils généraux. Les données recueillies devraient permettre de mieux connaître les parcours en APA et les durées en GIR. Constituer une base de données statistique à partir de ces données représente un travail important, puisqu'il faut homogénéiser le contenu de chaque fichier transmis pour obtenir des données comparables (d'un département à l'autre, les systèmes d'information sont différents et les informations disponibles différentes, etc.). Le traitement et l'analyse de ces données sont en cours et une restitution d'informations aux conseils généraux ayant participé à l'opération est prévue en novembre.

Les données agrégées fournies par les départements à la DREES : enquêtes annuelles (dépenses d'aide sociale et bénéficiaires de l'aide sociale), enquête trimestrielle

Pour les indicateurs remontés des départements vers la DREES, la question de la date optimale d'extraction des bases de gestion, pour assurer une bonne comparabilité, est posée.

Il semblerait que ce délai de saisie de la totalité des dossiers dans les systèmes de gestion des Conseils généraux soit d'au moins deux mois.

Ce point est particulièrement crucial sur les données de flux : cela vaudrait la peine de définir des repères communs aux départements pour améliorer la qualité des indicateurs de flux.

L'enquête trimestrielle DREES est recalée annuellement sur l'enquête annuelle : si les écarts sont importants, la DREES contacte le département pour validation.

B- Présentation du conseil général de la Loire (Gaëlle Bret, Philippe Gauthier)

Les intervenants du département de la Loire présentent la production d'indicateurs dans le cadre d'une démarche d'évaluation des politiques départementales envers les personnes âgées, pour réactualiser le schéma gérontologique 2001-2006 (voir diaporama).

C'est une opération d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, le maître d'œuvre étant le service concerné. Les partenaires du département y ont été associés.

La démarche a comporté trois étapes.

La première étape établissait la synthèse des objectifs de la politique gérontologique, définis par la loi (loi APA du 20 juillet 2001, loi de rénovation de l'action sociale, loi de décentralisation), le schéma gérontologique 2001-2006 du conseil général de la Loire, le projet de service de la délégation à la vie sociale.

Quatre axes ont été retenus :

- le maintien à domicile : une réponse adaptée au bien vieillir (est-ce un vrai choix ou un choix à défaut ?)?
- l'APA : une prestation performante (par rapport aux objectifs de la loi)?
- la politique gérontologique répond-elle aux besoins recensés (réactivité, délai de traitement aux différentes étapes, disponibilités en places établissement et aides humaines confrontées aux besoins, ...)?
- le conseil général chef de file de la politique gérontologique ?

Dans une deuxième étape, des indicateurs correspondant à chaque axe ont été définis, puis collectés dans une troisième étape. Cette collecte, impliquant un grand nombre de partenaires et l'utilisation de sources variées, s'est avérée complexe.

Par exemple, pour cartographier le niveau d'équipement en commerce et services essentiels au maintien à domicile des personnes âgées, le fichier SIRENE de l'INSEE a été mobilisé, et son manque d'actualisation a posé des difficultés, qui devraient être résolues actuellement, grâce à la base permanente des équipements, téléchargeable en ligne sur le site Internet de l'INSEE.

Lorsque les sources disponibles ne permettaient pas de renseigner les indicateurs choisis, des enquêtes ont été réalisées (par exemple, pour déterminer le nombre de bénéficiaires de l'APA en situation d'isolement : 51% des bénéficiaires vivent seuls, mais ils ne sont pas forcément plus isolés que ceux qui vivent en couple : 3% d'entre eux ne voient jamais personne, alors que c'est le cas de 5% des couples).

Des entretiens qualitatifs avec des usagers ont complété la démarche d'évaluation dans le cadre du schéma et il est prévu de poursuivre régulièrement ces entretiens.

Des fiches d'indicateurs ont été élaborées, comprenant des résultats, leur analyse et des préconisations d'aide à la décision.

Pour certains indicateurs, des améliorations sont souhaitées. Ainsi, pour les bénéficiaires de l'APA et de l'ASH, 78,5% des hébergés le sont dans le département de la Loire même. L'utilisation de l'enquête EHPA 2007 de la DREES permettrait d'améliorer cet indicateur.

Un enregistrement unique informatisé de la demande d'entrée en établissement est en cours de mise en place dans la Loire. Cela permettra à la fois de connaître la liste d'attente au niveau du département et de faciliter les recherches des familles.

Le niveau de retraite des habitants du département a été également délicat à estimer : les données fiscales pourraient peut-être permettre une meilleure estimation ?

Au total, cette démarche a été riche mais longue (un an et demi), elle a été portée par une forte mobilisation interne, et des liens forts avec les partenaires extérieurs (concrétisés par des ateliers du schéma, des journées de débat par canton, ...)

Débat

La mesure de la satisfaction des usagers

A partir d'une enquête spécifique, 4 indicateurs ont pu être élaborés :

- la proportion de ceux qui souhaitent rester à domicile
- la proportion de ceux qui choisissent le domicile par défaut, faute de place en hébergement
- la proportion de ceux qui choisissent le domicile par défaut, en raison de contraintes financières
- l'évolution du coût restant à charge, pour les bénéficiaires de l'ASH.

L'apport de cette démarche au travail du groupe

Le Président souligne l'exemplarité de la démarche du conseil général de la Loire, et s'interroge sur ce qui l'a permis, et sur son évolution, dans la durée.

Point important, les relations avec les autres politiques (emploi, économie, environnement des personnes) sont prises en compte dans ce travail.

Les intervenants indiquent que certains indicateurs sont faciles à reproduire. Dans la durée, il convient de sélectionner les indicateurs les plus pertinents, à suivre en évolution.

Par ailleurs, un suivi de quelques indicateurs va être opéré sur la base d'un panel avec l'université de St Etienne et le CODERPA (comité départemental des retraités et personnes âgées).

Il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que tous les départements fassent un travail analogue, mais il doit être possible de déterminer ensemble un « noyau dur » d'indicateurs pertinents, qui pourrait donner des éléments de comparaison. Chaque département pourrait avoir un travail spécifique autour de ce noyau dur.

Collectivement, on cherchera comment aborder les capacités financières des personnes (revenus et patrimoine). C'est une question difficile.

Du point de vue de la méthode, il serait souhaitable que chaque indicateur construit par le groupe réponde à une question, comme c'est le cas dans la démarche de la Loire.

Il apparaît aussi que la question des disparités infradépartementales doit être abordée. La déclinaison du national vers le local doit être menée jusqu'au bout : les politiques doivent s'adapter à l'hétérogénéité des réalités selon les territoires. Pour chaque indicateur, il faudra étudier sa capacité à être décliné à un niveau plus fin, et à défaut, trouver une mesure approximative qui renseigne sur les disparités géographiques à l'intérieur du département.

Il ne suffira pas d'observer ces disparités, il faudra aussi les expliquer (même si c'est souvent difficile), puis en tenir compte.

De ce point de vue, les territoires à la frontière de zonages administratifs (par exemple, la zone d'emploi de Redon, qui se situe sur 2 régions et 3 départements), sont intéressants à étudier.

Enfin, d'autres sujets à approfondir sont évoqués :

- comment approcher la population en risque de dépendance ? Peut-on utiliser une notion de vulnérabilité (isolement, revenus, santé ...)?
- la maltraitance

- les pathologies de dépendance mentale, dont Alzheimer.

Des informations seraient enfin à obtenir auprès de la CRAM sur les publics GIR 5 et 6.