

Groupe de travail « Indicateurs sociaux départementaux »

Le groupe de travail « indicateurs sociaux départementaux » constitue l'une des suites du colloque organisé le 23 janvier 2008 à Nantes par le CNIS, l'ADF et le Conseil général de Loire Atlantique sur le thème « Connaître pour agir, quelle information statistique construire et partager au service des politiques de solidarité ? ».

Prenant en compte le besoin important des conseils généraux, chefs de file de nombreuses politiques sociales, ainsi que de l'État et de tous les acteurs concernés, « **d'une information adaptée sur la mise en œuvre et l'impact des politiques publiques et le suivi des objectifs fixés par la loi** », le mandat du groupe de travail consiste à « **la définition d'un système partagé entre les échelons centraux et départementaux** ».

Pour aboutir à ce système partagé, il a été décidé de constituer le groupe autour d'une représentation équilibrée entre des représentants des départements, d'une part, et des institutions et services nationaux concernés (statistique publique et organismes gérant des systèmes d'information).

Constats et enjeux

Les échanges dans le groupe de travail ont rapidement permis de confirmer les constats qui justifiaient cette démarche :

- un besoin de plus en plus évident d'une information pertinente, nationale et locale, aide à la décision pour un pilotage des politiques sociales, tout particulièrement en période de fortes contraintes budgétaires ;
- une difficulté forte, et récurrente, pour produire cette information

Le groupe a constaté le grand nombre de travaux menés visant à la constitution d'indicateurs pour les diverses politiques sociales, travaux auxquels, le plus souvent, plusieurs de ses membres participent. Il a souhaité, à chaque fois que cela était possible, prendre appui sur ces travaux mais il en a également constaté les limites liées en grande partie à leur cloisonnement.

Plusieurs difficultés ont ainsi été repérées :

- une difficulté à décliner localement et à articuler entre elles les nombreuses études réalisées sur les problématiques et les politiques en question, limitant, malgré leur intérêt, l'utilisation de ces travaux ;
- la complexité des politiques et des dispositifs ainsi que leur cloisonnement, malgré leur interdépendance de plus en plus forte et la volonté de plus en plus claire des différents acteurs (volonté explicitée dans les lois récentes) d'une prise en compte globale des personnes ;
- la multiplicité d'organismes nationaux, spécialisés par politiques et dispositifs, se traduisant par une multiplication des sollicitations des Conseils généraux pour fournir des informations pas toujours mobilisables ni utiles pour ceux-ci ;
- l'hétérogénéité des Conseils généraux rendant quasiment impossible une analyse commune et comparée des situations ainsi qu'une demande cohérente en direction des éditeurs de logiciels ;

- un système clivé entre national et local, le local étant appelé à fournir de la donnée brute en quantité importante pour une utilisation nationale sans réelle connexion avec les analyses réalisées (quand elles existent) localement.

Finalité des travaux du groupe

Il s'agit dès lors de contribuer à l'élaboration d'un système partagé d'information entre les échelons centraux et départementaux visant à mieux appréhender les besoins afin de construire des réponses pertinentes dans un contexte budgétaire souvent très contraint :

- un système, c'est-à-dire une information organisée de façon cohérente favorisant l'articulation (et le décroisement) entre les politiques ;
- un système partagé, c'est-à-dire reposant sur un intérêt commun, un langage, des outils et des processus communs ;
- pour mieux appréhender les besoins, grâce à une meilleure connaissance des publics concernés au-delà, si possible, des seules données institutionnelles concernant les publics connus ;
- afin de construire des réponses pertinentes et priorisées, prenant en compte au mieux les besoins à satisfaire et les moyens disponibles.

Il s'agit bien de contribuer à l'efficacité de l'action publique.

Objectifs opérationnels

Conformément au mandat qu'il a reçu, le groupe s'est donné pour objectif d'aboutir :

- à un nombre limité d'indicateurs pertinents et accessibles ;
- prenant en compte les quatre politiques concernées ;
- articulés entre eux dans un système cohérent, véritable « noyau dur » d'un échange d'information ;
- répondant aux besoins de chacun des acteurs, dans un objectif de « gagnant-gagnant » ;
- accompagnés de propositions et recommandations favorisant l'échange et permettant de poursuivre et consolider la dynamique engagée.

Méthode

Organisée autour de réunions mensuelles de l'ensemble du groupe complétées par des réunions de sous-groupes créés selon les besoins (essentiellement les thématiques), la réflexion s'est structurée autour de trois repères ou principes essentiels.

Repère 1 : Une approche par domaine mais fortement inscrite dans une approche globale mettant en évidence les transversalités et les données de contexte et d'environnement. (Voir graphique présenté en séance).

Repère 2 : Une grille de lecture permettant un regard différencié des publics concernés dans le but de mettre en évidence les écarts entre besoins et réponses. (Voir tableau présenté en séance).

Repère 3 : Une question permanente posée pour chaque indicateur envisagé : pour quoi faire ?
Quel intérêt pour l'action publique ?

A ces trois repères peuvent être ajoutés une recherche de rigueur (qualité des indicateurs) et un souci de réalisme pour aboutir à une production utile en tenant compte des fortes contraintes de temps.

Où en est-on ?

A deux mois de la remise du rapport, que peut-on dire des travaux réalisés ?

1) L'expérience d'un échange possible et fructueux

La mobilisation des membres du groupe tout au long du travail a mis en évidence l'intérêt d'un tel échange permettant à chacun de faire entendre ses attentes et difficultés et de rechercher ensemble les points de rencontre possibles sans lesquels l'échange d'information n'est pas possible.

2) Des propositions d'indicateurs encore à confirmer, prioriser et préciser

Les travaux ont abouti à une liste d'indicateurs, qu'il convient encore de préciser et de prioriser pour aboutir au « noyau dur » recherché. Ces indicateurs sont pour la plupart d'ores et déjà accessibles au niveau national et départemental. Certains indicateurs ont toutefois également été identifiés comme pertinents mais, non accessibles aujourd'hui, font l'objet d'une proposition visant à les rendre mobilisables.

Chaque indicateur fera l'objet d'une fiche faisant apparaître ces caractéristiques ainsi que son intérêt (voir quelques exemples d'indicateurs en séance).

3) Des difficultés identifiées se traduisant par des recommandations en cours de formalisation

Des observations issues des échanges du groupe tout au long de ses travaux seront formalisées sous forme de recommandations. Elles visent à créer des conditions favorables pour qu'une suite puisse être donnée au travail réalisé afin d'en faire réellement une démarche utile. Elles visent également, plus largement, à favoriser l'échange d'informations entre les différents acteurs.

4) Des convictions fortes pour poursuivre la démarche

Le travail réalisé a permis de confirmer quelques convictions sur lesquelles peut prendre appui une poursuite de cette démarche :

- l'important n'est pas la donnée ou l'indicateur mais la question qu'elle pose, l'échange et l'analyse partagée qu'elle permet ;
- la qualité de l'information est très directement liée à l'intérêt qu'elle représente pour la personne ou la structure qui la fournit : c'est l'enjeu de l'association à l'analyse ou, au minimum, du retour d'une plus-value sur le fournisseur de la donnée (dans un délai acceptable);
- la qualité de l'information nécessite de limiter les demandes de données aux services fournisseurs afin d'en faciliter la saisie homogène dans tous les départements.

Des questions de fond sur l'échange des données

La mise en place d'un système cohérent d'échange et d'analyse de données pose, plus sa cohérence est grande, la question récurrente de son utilisation. Elle doit s'accompagner d'une réelle volonté de transparence créant de fait les conditions d'un accès de tous à l'information (tel que cela est précisé dans le mandat du groupe technique: "ces indicateurs seront mis à disposition des décideurs et de l'ensemble de la population") et, donc, d'un débat sur l'action publique. Elle doit également s'accompagner de grandes précautions permettant de limiter le risque de la simplification, de la caricature ou de la valorisation excessive.

Et après ?

Les conclusions du travail effectuée sont à entourer de beaucoup de modestie, tant l'objectif était ambitieux dans les délais fixés. Le groupe n'a jamais considéré qu'il pouvait faire mieux que tous les autres groupes et instances qui travaillent ou ont travaillé sur des objectifs similaires. Il a d'ailleurs souhaité se référer à ces travaux à chaque fois que cela était possible.

L'originalité du travail effectué repose essentiellement sur la légitimité qui lui a été donnée par le mandat du CNIS pour une approche transversale et visant davantage la connaissance des publics et des besoins que celle des services et prestations offerts.

La production du groupe ne pourra pas être considérée comme l'achèvement de la démarche mais plutôt comme une contribution à une démarche à poursuivre en prenant appui sur une méthode, des outils et un système d'indicateurs à tester et compléter.

La poursuite de la démarche, si elle paraît souhaitable, reposera bien sûr, au-delà de ces outils et repères méthodologiques, sur une organisation pour laquelle le rapport final s'efforcera de proposer un « cahier des charges » permettant au CNIS et à ses partenaires départementaux de prendre position sur la suite à donner.