

L'OBSERVATION TERRITORIALE de la PAUVRETÉ et de L'EXCLUSION SOCIALE :

15
Mai
2014

PARIS
SALLE PIERRE
LAROQUE

ENJEUX, GOUVERNANCE, MÉTHODES

Évolution de la gouvernance des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Participaient à la table ronde :

- **Jérôme VIGNON**, Président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale ;
- **Sabine FOURCADE**, Directrice générale de la cohésion sociale (Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et des droits des femmes) ;
- **Serge BOSSINI**, directeur adjoint au Secrétaire général pour la modernisation de l'action publique.

La table ronde était présidée par **Denis CLERC**, Alternatives Économiques.

Denis CLERC

Les deux premières tables rondes de ce colloque portent sur l'observation sociale territoriale. Ce choix de débiter ainsi cette journée s'explique par le fait qu'il est effectivement important de détecter les problématiques locales au niveau le plus fin possible pour permettre aux acteurs de terrain de prendre en compte les spécificités territoriales et de définir des priorités.

Ce colloque organisé par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a été préparé avec la collaboration active des trois observatoires territoriaux que sont la Mission régionale d'information sur l'exclusion en Rhône-Alpes (MRIE), la Mission d'Information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Île-de-France (MIPES) et le Dispositif régional d'observation sociale (DROS) en PACA. Par ailleurs, il n'aurait pas pu avoir lieu sans le soutien actif de la Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère en charge des affaires sociales, de la Direction générale de la cohésion sociale et du Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion (CNLE).



La question de la gouvernance des politiques sociales est d'autant plus importante que le plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale octroie une place prépondérante à l'observation territoriale.

Jérôme VIGNON

Lors de ce colloque nous ne chercherons pas à juxtaposer les compétences de ceux qui observent avec celles de ceux qui sont en charge de la décision publique. Tout au contraire nous avons voulu que ce colloque soit placé sous le signe de l'interaction, de la compréhension mutuelle et de la mutualisation des savoirs.

Depuis sa création, l'Onpes contribue au développement de la connaissance des systèmes d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en lien avec les organismes régionaux, nationaux et internationaux en charge de produire des études et des statistiques dans ce domaine.

Cette vocation originelle découle de la loi de 1998 de lutte contre l'exclusion. Elle a été renforcée par l'évaluation du travail de l'Onpes réalisé depuis sa mise en place, qui nous invitait à approfondir les partenariats existants avec les collectivités territoriales et leurs structures d'observation. C'est dans cet esprit que la composition du conseil de l'Onpes a été enrichie par la présence de nouveaux acteurs représentant les niveaux régionaux et départementaux de l'action publique.

Le premier colloque que nous avons consacré à la pauvreté des enfants en 2012, avec les observatoires régionaux co-organisateur du présent événement, avait déjà permis d'initier des liens singuliers fondés sur la concertation et la compréhension mutuelle.

L'observation sociale territoriale ne constitue pas en effet le simple grossissement des observations nationales. User de moyens d'observation territoriale doit surtout permettre de voir « autrement » et de voir « ensemble ». L'observation elle-même influe sur la prise de conscience de la nature même des problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale. En effet, la composante spatiale projette une dimension particulière sur ces phénomènes. Elle permet de voir les effets de regroupements démographiques que ne laissent pas apparaître les déclinaisons purement statistiques.

De nombreux acteurs de l'observation territoriale sont également des acteurs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette double capacité crée une interaction avec les producteurs de statistiques tels que l'Insee par exemple. L'objectif est alors de savoir « voir ensemble ».



Le rapport de Michel Dinet et Michel Thierry produit lors de la préparation de la conférence de décembre 2012 a bien montré la nécessité de combiner la dimension sectorielle et thématique de l'administration publique avec la coopération, l'interaction, la participation et la créativité issue de la diversité locale.

Les observatoires territoriaux et nationaux ont besoin de mieux comprendre les orientations de la politique publique au regard des quatre recommandations du rapport de François Chérèque sur le premier bilan annuel du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Ce rapport consiste à distinguer entre un pilotage stratégique de niveau régional et un pilotage opérationnel, situé au niveau départemental, à assurer un co-portage entre l'État et les conseils généraux, à garantir une meilleure cohérence entre les administrations dépendant de l'État et celles relevant de tutelles différentes au niveau régional et départemental et enfin à assurer l'association de tous les acteurs concernés par la pauvreté et l'exclusion au travers d'une gouvernance stratégique et opérationnelle renforcée.

La rencontre entre la gouvernance territoriale et l'observation territoriale et sociale est importante car les outils offerts par l'observation territoriale et sociale constituent la substance même de la coopération, des diagnostics partagés et de la mutualisation des capacités.

Nous avons conscience cependant du décalage entre la disponibilité des chercheurs et des statisticiens pour contribuer aux développements des stratégies de long terme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et la capacité effective d'appropriation et de reconnaissance de cette disponibilité. C'est une motivation essentielle pour tenir ce colloque en partenariat avec trois observatoires régionaux. Cette distance est aggravée par les incertitudes qui planent sur l'échelon départemental, qui constitue la cheville ouvrière de l'action sociale. Nous pouvons néanmoins considérer ces évolutions territoriales comme une opportunité pour faire preuve d'imagination et d'audace.

Puisque l'avenir du cadre territorial de l'action sociale est incertain, pourquoi ne pas faire de la question sociale un élément central des propositions en matière de recomposition territoriale ? Pourquoi ne pas se servir de la variable sociale pour définir les continuités territoriales et humaines ?

Puisque les intercommunalités sont appelées à jouer un rôle croissant, il convient peut-être de rendre obligatoires leurs compétences sociales. Une réflexion s'impose également sur l'avenir des CCAS comme support du développement social territorial. De même, si le suivi du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion doit comprendre un échelon « stratégique » régional et un échelon départemental « opérationnel », la question sociale pourrait servir à la distinction entre le stratégique et l'opérationnel. Nous proposons donc de faire de la cohésion sociale un maître mot de la recomposition



territoriale. Il convient par ailleurs de profiter de l'existence des plateformes d'observation territoriales pour constituer l'outil nécessaire du copartage entre les départements, les régions et l'État.

Nous devons également créer des assemblées territoriales couvrant des territoires de développement social pertinent et porteuses de chartes territoriales de développement des cadres politiques. Ces assemblées créeraient une proximité naturelle entre les décideurs et les fournisseurs d'information. Elles permettraient d'assurer la déclinaison du plan quinquennal. Ces assemblées pourraient également développer les schémas des indicateurs socio-départementaux au plan infra-départemental.

Nous souhaitons par ailleurs que soit promu le rôle d'ambassadeur de la connaissance sociale que pourraient jouer les directeurs départementaux de l'action sociale en les associant au réseau des institutions en charge de la production des indicateurs départementaux et au réseau des plateformes pour favoriser le partage des bonnes pratiques.

Nous souhaitons nous appuyer sur l'innovation pour être plus alertes dans la connaissance et la détection des situations de grande pauvreté et de précarité.

Sabine FOURCADE

Dès ses travaux préparatoires, le Plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a très fortement été recentré sur la gouvernance des politiques publiques. Il comporte dès lors trois volets portant sur la prévention de l'exclusion, l'accompagnement des personnes en situation d'exclusion et l'organisation de la gouvernance et de l'observation territoriale. François Chérèque a porté ce plan tout au long de l'année 2013 pour que l'ensemble des acteurs locaux puisse au mieux se l'approprier. Le rapport qui en résulte (Évaluation de la 1ère année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale) recommande de confier à la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) l'organisation pratique de sa mise en œuvre.

C'est pourquoi nous réunirons très prochainement l'ensemble des administrations de notre ministère pour discuter de la mise en œuvre des mesures de ce plan au niveau national. Par ailleurs, le Conseil National des politiques de Lutte contre les Exclusions (CNLE) apportera un regard d'évaluateur externe sur la mise en œuvre de ce plan.



Nous développons actuellement deux projets dont nous espérons qu'ils pourront permettre d'instaurer une nouvelle gouvernance basée sur le portage stratégique régional et sur la vision de proximité des départements, visant le co-portage avec les départements, la cohérence au sein de l'État et l'association entre les acteurs de l'observation et de la gouvernance.

Le premier projet appelé Agile (Améliorer la gouvernance et développer l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion) découle de l'évaluation des politiques publiques réalisée sous l'égide du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). Nous le mettons en œuvre avec dix départements volontaires. Il a été lancé par une lettre adressée aux préfets et aux conseils généraux, co-signée par la ministre en charge de la pauvreté et par le Président de l'Assemblée des Départements de France. Nous espérons l'étendre à 25 départements fin 2014 et à 50 fin 2015, dont 25 participants à la démarche intégrée qui comporte un partenariat étroit avec les conseils généraux, les CCAS, les associations et les usagers eux-mêmes.

L'objectif de la démarche Agile est de fédérer les acteurs locaux autour d'une charte pour accompagner de manière intégrée les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale, ou celles menacées par ces phénomènes. Au niveau opérationnel, les acteurs locaux de différentes institutions sont mandatés pour gérer ensemble les cas complexes. La DGCS et le SGMAP appuient les territoires qui mettent en place cette organisation. Par ailleurs, l'État s'engage à étudier toute simplification de normes permettant de faciliter cette démarche intégrée et à mener les chantiers nationaux portant sur les systèmes d'information.

Deuxièmement, nous élaborons actuellement une méthode qui permettra d'établir des diagnostics partagés par l'ensemble des acteurs locaux sur les politiques d'hébergement et d'accès au logement. Ce diagnostic doit être adapté à chaque territoire, tout en permettant de recueillir des données nouvelles et alimenter les services intégrés d'accueil et d'orientation des personnes hébergées ou mal logées, qui sont à la fois acteurs de la prise en charge des personnes et de l'observation.

L'ensemble de ces travaux sur les mécanismes de gouvernance sont essentiels pour faire vivre les dispositifs et mettre fin au non-recours aux prestations. Il est indispensable d'y associer les professionnels du travail social, ce que nous faisons notamment au travers des assises inter-régionales du travail social. L'ensemble des réflexions qui en résultent nous permettront d'organiser les États Généraux du travail social début 2015.

Enfin, je noterai que la décentralisation s'est accompagnée de la perte de la connaissance des données sociales décentralisées. Les projets de loi en cours visent dès lors à corriger ce phénomène, en obligeant

les collectivités locales à rendre compte de leur action au travers de systèmes d'information qui leur permettent de se comparer entre elles et qui alimentent les données nationales.

Serge BOSSINI

Le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), placé auprès du Premier ministre et de la ministre de la réforme de l'État, a une vocation d'ensemblier des démarches ministérielles et de l'action publique.

Depuis 2012, les gouvernements ont choisi de responsabiliser les ministères et de reconnaître leur expertise. Le SGMAP ne s'inscrit dès lors pas dans une posture dogmatique et descendante. Par ailleurs, nous souhaitons mettre en œuvre les politiques publiques en veillant à la fois au bénéfice des usagers et à la situation des agents, considérant que ce qui est bon pour les usagers est bon pour les agents et réciproquement.

L'intervention du SGMAP porte sur l'action publique dans son ensemble et pas seulement sur l'État, celui-ci reconnaissant qu'il n'est pas seul à agir au nom du public. Les collectivités territoriales ont pris une part prépondérante, voire exclusive, sur certaines politiques publiques, et les acteurs de protection sociale font également partie de l'action publique. Nous ne nous inscrivons donc plus dans une rivalité de territoires, mais dans une logique intégrée, ce qui suppose de réfléchir aux moyens de travailler ensemble. Par conséquent, la dynamique collective sur l'organisation territoriale de la République relève de la volonté de surmonter les territoires institutionnels hérités du passé.

En termes de méthode, nous recourons aux expérimentations en situation réelle, sur les questions de non-recours aux aides sociales notamment, afin de tenir pleinement compte de la réalité vécue par les usagers. En outre, la rencontre avec ces citoyens « invisibles » bénéficie à toutes les autres politiques publiques.

Le SGMAP s'efforce également de rattraper le retard dans le domaine de l'exploitation des données dont l'État et l'action publique disposent, grâce à leur infrastructure numérique. En effet, les observatoires de terrain ne bénéficient pas suffisamment des données produites par l'administration elle-même. Nous nous sommes donc inspirés du travail mené avec la DGCS sur le partage des données, visant à éviter aux usagers de demander une donnée à une administration pour la remettre à une autre, en assurant le lien entre les différentes administrations sous réserve du consentement de l'utilisateur. Nous souhaitons déployer cette méthode à de nombreux autres champs des politiques publiques.



Il est possible d'assurer le partage des données au travers du portail *data.gouv.fr*, dont le SGMAP est responsable et qui héberge les données mises à disposition du grand public dans le cadre de la loi CADA obligeant l'administration à rendre publiques les informations dont elle dispose, dans le respect de la vie privée. Par ailleurs, le portail *data.gouv.fr* bénéficie de la réutilisation des données par les associations ou les collectivités et s'enrichit des données dont elles disposent elles-mêmes.

