

L'OBSERVATION TERRITORIALE  
de la **PAUVRETÉ**  
et de **L'EXCLUSION SOCIALE** :  
**ENJEUX, GOUVERNANCE, MÉTHODES**

15  
Mai  
2014

PARIS  
SALLE PIERRE  
LAROQUE

L'OBSERVATION TERRITORIALE  
de la **PAUVRETÉ**  
et de **L'EXCLUSION SOCIALE** :  
**ENJEUX, GOUVERNANCE, MÉTHODES**

15  
Mai  
2014

PARIS  
SALLE PIERRE  
LAROQUE

## Les attentes des acteurs locaux en matière d'observation sociale territoriale

Participaient à la table ronde :

- **Catherine NIRONI**, Déléguée Générale aux Solidarités, Conseil général du Var, Vice-présidente de l'association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des conseils généraux ;
- **Alexis BARON**, Directeur général adjoint aux solidarités, à l'éducation et aux mobilités, Conseil général de l'Ardèche ;
- **Etienne ACHILLE**, Directeur général adjoint des services, Unité Société, Conseil régional Île-de-France ;
- **Mireille BORDES**, Vice-présidente à l'insertion et à l'économie solidaire, Conseil général de Dordogne.

La table ronde était présidée par **René-Paul SAVARY**, Sénateur de la Marne, Président du Conseil général, Président de la Commission insertion sociale de l'Association des départements de France.

### **René-Paul SAVARY**

En cette période de crise, l'innovation doit servir de base à nos travaux d'observation sociale parce que les difficultés de nos concitoyens appellent des réponses nouvelles. Par ailleurs, la crise dure et certaines personnes qui, jusqu'à présent avaient pu y échapper, aujourd'hui n'en ont plus les moyens. En période de crise, les recettes de l'État diminuent tandis que les dépenses sociales augmentent. Mais paradoxalement plus les dépenses sociales consacrées à la lutte contre la pauvreté de nos citoyens et les inégalités augmentent, plus la pauvreté augmente.



Observatoire National  
de la **Pauprété** et de  
**L'Exclusion Sociale**



mrie  
Mission Régionale  
Rhône-Alpes  
d'information sur l'Exclusion

C'est cette difficulté que nous devons résoudre.

Nous devons donc innover pour répondre aux difficultés de nos concitoyens. Pour cela l'observation de ces phénomènes est nécessaire, mais en même temps il est difficile de gérer collectivement les outils d'observation de la pauvreté parce qu'ils font appel à un grand nombre d'acteurs répondant aux problèmes de logement, de santé, d'éducation et d'emploi. Il est donc important de se mettre d'accord sur les indicateurs d'observation.

Les enjeux qui nous attendent portent notamment sur le bilan du RSA, qui n'a pas complètement atteint son objectif de soutien au retour à l'emploi. Il est donc nécessaire de revoir ce dispositif pour que l'argent public mobilisé soit le mieux utilisé. Par ailleurs, nous devons veiller à préserver le rôle d'amortisseur social joué par les départements. Le transfert d'un certain nombre de politiques à des régions plus grandes risque de nuire à la prise en compte des difficultés de chaque territoire. Les départements ont montré leur efficacité dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, notamment au travers des Plans Départementaux d'Insertion, qui permettent d'organiser la concertation entre tous les acteurs. Il conviendrait dès lors de rendre obligatoire la compétence sociale des intercommunalités avant de supprimer les départements, comme cela est prévu. Par ailleurs, avoir confié la rémunération des bénéficiaires du RSA aux départements n'apporte aucune valeur ajoutée puisque c'est la CAF qui instruit les dossiers. La valeur ajoutée des départements réside dans ses actions d'insertion. Or nous disposons de peu de moyens pour financer ces actions, puisque les prestations transférées au département ne sont pas suffisamment compensées par l'État.

Une réorganisation en profondeur de la représentation territoriale supposerait que ce dispositif ne fonctionne plus, soit que nous disposons de moyens importants pour le rénover. Or, ces deux conditions ne sont avérées. Il m'apparaît donc nécessaire de bien réfléchir aux conséquences de la réforme territoriale en cours, même si nous avons effectivement besoin de clarifier les compétences des départements, des régions et de l'État. Néanmoins, nous ne disposons à ce jour d'aucune visibilité sur le devenir de l'action sociale des départements, qui concerne les exclus, les personnes handicapées, les personnes âgées et la protection maternelle et infantile.

Au niveau européen, l'harmonisation sociale permettrait de tirer un certain nombre de pays vers le haut et de résoudre le problème des travailleurs détachés. Il est donc important également de définir des critères d'observation de la pauvreté avec les autres pays européens.

Enfin un des enjeux de l'observation réside dans sa capacité à rendre compte de l'effectivité de l'accès aux droits, sachant que seuls 70 % du public éligible font appel au RSA socle et 40 % au RSA activité. Enfin,



nous devons accélérer l'innovation sociale en utilisant les possibilités que nous donne l'informatique et la diffusion des bases de données et ainsi de renforcer l'évaluation des politiques publiques.

## Catherine NIRONI

Les trente dernières années de décentralisation ont prouvé la capacité des départements à gérer un nombre important de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion et à en assurer l'accompagnement individuel. Néanmoins, il est aujourd'hui nécessaire de renforcer le pilotage des actions engagées pour accompagner au mieux les évolutions importantes de la protection sociale.

Certains départements s'efforcent de passer de la protection des publics au sens strict au développement social local, en prenant en compte certains éléments de contexte local tels que les transports par exemple. Par ailleurs, les politiques sociales ne sont plus abordées de façon sectorielle, mais de manière beaucoup plus large. L'observation doit donc accompagner ce mouvement en mettant en place des organisations plus réactives et plus horizontales, d'autant plus que l'observation sociale constitue aujourd'hui un véritable outil de management.

C'est donc bien autour de l'observation sociale que nous pourrions faire évoluer les pratiques sociales. Pour cela il est essentiel d'impliquer dans ce processus l'encadrement de proximité sachant que l'observation peut jouer un rôle d'aide à la décision. Nous devons donc mettre en place une pratique d'alerte réciproque, une acceptation de la confrontation, une volonté de réussir ensemble, une recherche commune d'amélioration des territoires ce qui passe par une évaluation conjointe des relations entre acteurs et des actions engagées par tous.

La pauvreté et l'exclusion constituent un champ d'observation extrêmement vaste, sous-tendu par des notions de besoins qui ne sont pas toujours bien définies. Par ailleurs, l'observation pâtit de la multiplicité des systèmes d'information, qui mériteraient d'être mis en cohérence. L'observation est morcelée. Les départements sont dotés de systèmes d'information très riches mais également très complexes. Par conséquent, nous disposons d'une information abondante par exemple sur le nombre de bénéficiaires des prestations sociales à un instant donné. En revanche, ces systèmes ne permettent pas d'évaluer les parcours, hormis pour certains dispositifs très ciblés comme les contrats aidés et la formation des allocataires du RSA. Il serait nécessaire d'améliorer l'observation du devenir des enfants confiés à l'Aide Sociale à l'Enfance.



De ce point de vue la fiabilité des données disponibles constitue un enjeu important. En effet, les agents de collectivités territoriales et les travailleurs sociaux qui sont chargés à un moment du processus de prise en charge des personnes en situation de pauvreté de saisir les données nécessaires à une bonne connaissance de ces situations ne les saisissent pas ou insuffisamment dans un objectif d'observation, mais en fonction de leurs besoins immédiats. Par ailleurs, certaines problématiques sociales sont difficiles à codifier. La définition de la population des jeunes par exemple peut varier. De même, nous ne sommes pas capables de mesurer la globalité des situations de handicap, parce que les données existantes s'ajoutent les une aux autres. Il existe donc des dispositifs d'observation généralistes, spécialisés et thématiques, qui entrent parfois en concurrence et rendent une vision globale compliquée.

La mise en place d'une observation commune suppose dès lors un portage hiérarchique affirmé par chaque institution afin de mobiliser les acteurs. Chaque institution doit également désigner un chef de projet dédié à ce travail d'observation ce qui constitue une tâche à temps plein. Il est par ailleurs nécessaire de connaître les usages, les besoins et les possibilités de chaque institution afin d'en tenir compte dans la construction du système d'observation.

S'agissant de la rationalisation du système d'information, il me semble préférable de retenir quelques indicateurs simples et partagés, plutôt qu'une série complexe d'indicateurs qui seront difficilement appropriables par les acteurs. Enfin, *il est indispensable d'adopter une définition commune du territoire d'observation.*

## Alexis BARON

Pour les élus de l'Ardèche, l'observation sociale constitue avant tout une démarche au service d'un projet de développement social local. Avec 320 000 habitants, l'Ardèche est le département qui présente les indicateurs de précarité les plus importants de la région Rhône-Alpes.

L'observation sociale constitue donc une orientation transversale des schémas sociaux, c'est-à-dire un outil permettant de réaliser un état des lieux des besoins sociaux qui soit utile aux élus pour choisir leurs priorités. L'Ardèche a renouvelé l'ensemble de ses schémas sociaux pour la période 2014-2018. Les enjeux actuels portent sur l'adaptation des réponses aux attentes de la population, l'anticipation des besoins médico-sociaux, l'aide à la décision des élus et enfin la gouvernance territoriale. Nous devons notamment structurer les centres intercommunaux d'actions sociales, répartir les rôles d'accueil et d'information et organiser le partage des données.



La politique de développement social du Conseil général de l'Ardèche relève d'un processus dynamique participatif de production sociale, d'une construction partenariale et du développement de liens avec les professionnels, les usagers et les habitants. Son objectif est d'apporter des réponses aux besoins des habitants à partir des territoires. L'enjeu des conseils généraux est pour nous de conserver une politique sociale globale pour ne pas devenir une simple « caisse de sécurité sociale » sans pouvoir d'intervention. Les usagers attendent en effet un accompagnement qui va au-delà de la seule réponse financière en termes d'aide.

L'observation suppose donc l'élaboration d'un système d'information articulé en interne et en lien avec les institutions avec lesquelles le conseil général travail. Il s'agit de mieux appréhender les besoins sociaux grâce à une meilleure connaissance des publics, et de permettre ainsi de construire des réponses pertinentes et priorisées. Pour cela nous avons besoin d'élaborer un outil de pilotage partagé entre les principales institutions du département. Le processus d'observation est parfois aussi important que les observations elles mêmes dans le sens ou il constitue un vecteur d'un partenariat plus serré entre acteur et d'élaboration d'une stratégie commune entre institutions locales.

En Ardèche, nous menons une démarche visant à structurer l'analyse des besoins sociaux (ABS) des centres communaux d'action sociale en leur fournissant une méthodologie commune pour assurer la concordance entre l'observation départementale et l'observation locale.

Par ailleurs, nous avons associé les habitants au renouvellement des schémas sociaux en nous appuyant sur la fédération des centres sociaux, pour constituer des groupes d'habitants qui ont adressé des propositions aux élus du conseil général. Nous poursuivrons ce travail tout au long de la vie des schémas départementaux et nous organiserons des rencontres sur la connaissance des services et sur l'accès aux droits.

Enfin, nous avons structuré l'observation sociale du conseil général en quatre unités territoriales à coté d'une l'observation thématique, légale et transversale. Nous souhaitons également lancer une observation sur le non-recours aux droits en milieu rural, sachant que les travaux réalisés jusqu'à présent portent majoritairement sur le milieu urbain, afin d'identifier les freins à l'insertion des publics vivant en milieu rural et d'y remédier.



## Etienne ACHILLE

Les conseils régionaux ne possèdent pas de compétences sociales légales. Néanmoins, le conseil régional d'Île-de-France a de fortes attentes en matière d'observation sociale au regard de la gravité de la situation. Avec 11,5 millions d'habitants, l'Île-de-France génère plus de 30 % du Produit Intérieur Brut français, pour moins de 20 % de la population, ce qui en fait une région riche. En revanche, 13 % de la population francilienne vit en dessous du seuil de pauvreté. Elle se concentre à 11 % dans 157 Zones Urbaines Sensibles, elles-mêmes concentrées sur 1 % du territoire. Les ménages les plus pauvres y ont des revenus plus faibles qu'en province, alors que le coût du logement et des services y est plus élevé. Par conséquent, les inégalités de revenus sont beaucoup plus marquées en Île-de-France qu'en province, et le risque de pauvreté en conditions de vie y est supérieur de 40 % au reste de la France.

C'est pourquoi en Île-de-France, l'observation sociale doit permettre au conseil régional de définir les réponses qu'il compte apporter, par ses politiques publiques, aux problématiques d'exclusion et de pauvreté. Ces réponses sont d'ordre sectorielles sur des champs de compétence que l'exécutif a choisi d'investir depuis 1998, d'ordre structurelles en abordant la question des inégalités sociales et territoriales de manière générique et enfin des réponses d'ordre stratégiques et globales dans le cadre du schéma directeur régional.

Dans le domaine de ses compétences obligatoires, l'Île-de-France place ses politiques publiques au service de la résorption de l'exclusion et de la pauvreté, tant en termes de lutte contre le décrochage scolaire que d'accès aux droits, à la culture et au sport. Dans le champ du logement et de la rénovation urbaine, la loi du Grand Paris et le schéma directeur régional ont fixé l'objectif de construire 70 000 logements par an, sachant 500 000 demandes de logement social sont en attente. Or, la construction dépasse légèrement 30 000 logements par an, ce qui suppose que vingt années seraient nécessaires pour résorber la problématique du logement. Par conséquent, le développement des phénomènes d'exclusion et d'appauvrissement des ménages nous oblige à aborder leur observation d'une manière nouvelle.

C'est pourquoi la région a choisi d'investir plus de 200 millions d'euros par an dans la construction et la réhabilitation de logements sociaux. Le futur comité régional de l'habitat coprésidé par la région et l'État a donc pour enjeu de fournir et d'actualiser les données qui permettront d'apporter de nouvelles réponses à ces problématiques. La loi confie également à l'État et à la région le devoir de définir le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement, qui nécessitera des données d'observation. Par ailleurs, la carence en équipements publics, résultant de l'incapacité des collectivités locales à les financer, nécessite un



accompagnement que la région Île-de-France assume, notamment en aidant au financement de plusieurs dizaines d'écoles dans le cadre du programme national de rénovation urbaine.

Dans le champ du développement social et de la santé, l'observation sociale permet à la région d'orienter les crédits de fonctionnement et les investissements octroyés aux acteurs et aux maîtres d'ouvrage du domaine en fonction des carences constatées. La région a décidé en 2011 une modulation des aides aux acteurs publics en fonction de critères de richesse et de développement social, à savoir le respect de la loi SRU, le potentiel financier, la conformité au schéma directeur et l'Indicateur de développement humain (IDH).

Par ailleurs, le schéma directeur permet de traduire dans la planification, à échéance 2030, la politique de réduction des inégalités spatiales et sociales. Le projet du Grand Paris Express illustre cette volonté, car il constitue un outil de désenclavement des territoires en difficulté.

Les attentes de la région en matière d'observation sociale portent donc in fine sur la gouvernance, notamment afin d'assurer l'approche intégrée des acteurs publics sur la métropole du Grand Paris et les quatre autres départements du territoire. En matière d'attentes sociétales, la région souhaite que l'observation débouche, non seulement sur l'optimisation des politiques publiques, mais également sur une meilleure considération de l'usager en situation de pauvreté comme étant avant tout un citoyen en situation temporaire de difficulté.

## Mireille BORDES

En Dordogne, la solidarité telle, que la pense le conseil général, repose sur deux axes importants à savoir la mobilisation d'une solidarité de proximité et la capacité des usagers à accéder à leurs droits (qu'ils ne les connaissent pas toujours), et à respecter leurs devoirs.

En Aquitaine, le nombre de familles monoparentales a augmenté de 31 % au cours des dix dernières années. Près d'un quart des jeunes 23 % sont sans diplôme et exclus du marché du travail. Par ailleurs, le nombre de personnes âgées a fortement progressé, de même que celui des demandeurs d'emploi de longue durée.



S'agissant de la mobilité, l'accès au permis de conduire et à un véhicule constitue une véritable problématique pour les personnes en situation de précarité. En Dordogne nous y répondons en partenariat avec des structures d'insertion et en utilisant l'APRE du département et de Pôle Emploi.

En termes d'accès aux soins, nous menons une action de prévention consistant à fournir des repas de qualité dans les écoles, les collèges et les lycées. Nous sommes par ailleurs confrontés à la problématique de l'accès aux soins des personnes les plus démunies, qui touche de plus en plus de jeunes.

Les questions à étudier pour l'avenir consistent à voir s'il est préférable de privilégier les dispositifs légaux ou l'humain, à définir l'articulation entre les partenaires institutionnels et les différents partenaires associatifs, à rendre lisibles l'ensemble des dispositifs et à développer l'évaluation partagée.

