



Observatoire national De l'Action Sociale décentralisée

PRESENTATION DE LA DEMARCHE D'OBSERVATION DE L'ODAS

Principes, objectifs et impact 1990-2012

Note du 22 mars 2012

Il n'est guère concevable de présenter un bilan de l'Odas sans s'interroger préalablement sur la conception de l'observation au regard du système statistique d'information sur laquelle s'est greffée sa création (I). Et ainsi pouvoir traiter de l'adéquation de ses productions au regard de la nécessaire optimisation des politiques publiques (II), afin de conclure sur son utilité (III).

I - Sur la complémentarité entre le système d'observation et le système statistique

C'est parce que le système statistique ne peut prétendre répondre à toutes les attentes des décideurs publics qu'en 1979 déjà, René Lenoir dans un rapport au président de la République signalait la nécessité, en matière sociale, d'une information plus analytique en complément du système statistique¹. Plus tard, le 15 juin 1988, le Conseil économique et social (CES) publiait à son tour un avis sur l'utilité d'un système d'observation pour mesurer les conséquences de la décentralisation en matière d'aide sociale². Son rapporteur, Jean-Claude Jacquet, sera d'ailleurs le premier président de l'ODAS, suivi peu après par René Lenoir, qui en est toujours le président d'honneur.

¹ « L'information économique et sociale » - Rapport à M. le Président de la République - René Lenoir, Baudouin Prot - La Documentation Française – 1979.

² « Les conséquences de la décentralisation en matière d'aide sociale » - Avis du CES, sur proposition du rapporteur, Jean-Claude Jacquet – séance du 15 juin 1988.

C'est de la rencontre entre ces attentes et celles exprimées par le président de la commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale et celui de la commission des affaires sociales du Sénat, qu'est né en 1989 le projet de création de l'ODAS³. En effet, lors du débat sur la création du revenu minimum d'insertion (RMI), chacun eut l'occasion de vérifier la nécessité de bâtir en collaboration avec l'Etat, les collectivités locales (départements et villes), les organismes de protection sociale et les autres institutions impliquées, un système d'observation apte à produire des études qualitatives et des analyses stratégiques.

Pour atteindre cet objectif, l'observatoire devait donc pouvoir offrir des garanties aux fournisseurs d'informations, garanties qui seront définies par un comité d'experts, regroupant avec le Directeur général de l'action sociale un grand nombre de personnalités qualifiées tout particulièrement issues des administrations centrales de l'Etat concernées. Ces préconisations, rappelées par le président du CES⁴, à l'occasion de la présentation officielle de l'ODAS, portaient notamment sur le respect des principes de neutralité, de pédagogie et de transversalité qui caractérisent fondamentalement un système d'observation.

De la neutralité du système d'observation et de ses effets

C'est sur ces bases, qu'avec le concours de toutes les parties concernées (tant du côté de l'État que des communes ou des départements), ont été précisées, par une commission d'experts, les modalités d'organisation de l'observatoire et tout particulièrement son statut juridique. C'est parce que la transmission d'informations quantitatives et qualitatives par les collectivités locales requiert un niveau élevé de confiance que le choix s'effectuera en faveur du statut associatif. Un statut au demeurant perçu comme le mieux adapté à la construction d'un espace permanent de dialogues et d'échanges entre tous les acteurs concernés (publics et privés), et apte à garantir un strict respect des divers courants institutionnels et politiques.

Cette démarche s'est avérée suffisamment pertinente pour que, 22 ans après sa création, l'ODAS continue de bénéficier, malgré un contexte général difficile, d'un courant d'adhésion et de contractualisation particulièrement significatif (voir infra). Elle explique aussi le nombre élevé d'acteurs sociaux (plus d'un millier) avec lesquels l'ODAS a, chaque année, une relation de travail dans le cadre de commissions, de groupes d'étude ou de visites sur site.

C'est cette relation de confiance qui permet à l'ODAS de fournir régulièrement, dans la plupart des domaines de l'action sociale, des résultats d'enquêtes ou d'études qu'aucun autre système d'information ne produit (voir infra). Vous pouvez

³ Respectivement Jean-Michel Belorgey et Jean-Pierre Fourcade.

⁴ Jean Matteoli.

consulter sur le site de l'ODAS⁵, la liste des rapports, ouvrages, cahiers et lettres qui ont contribué à éclairer la décision publique sur des questions particulièrement sensibles comme le bilan de la décentralisation, l'évolution des stratégies et organisations territoriales, l'analyse de l'impact local des politiques sociales... Sans oublier les questions financières que l'ODAS traite à travers son enquête annuelle sur les dépenses d'action sociale départementale ou des sujets plus ciblés comme celui de l'économie de la protection de l'enfance, pour fournir des éléments de contexte et d'alerte aux collectivités concernées.

De la pédagogie du système d'observation et de ses effets

Mais une autre raison explique la participation décisive du monde local aux travaux de l'ODAS. Il s'agit d'une conception du traitement de l'information axée sur deux objectifs complémentaires : recueillir de l'information stratégique tout en développant, chez ceux qui fournissent et co-analysent les données nécessaires, une perception plus aigüe du lien entre observation, décision et action.

C'est grâce à cette culture de la réciprocité que l'ODAS a ainsi pu construire dès 1995, à la demande de l'Etat (après une évaluation effectuée par l'Institut de l'enfance et de la famille), un système d'observation des enfants en danger. Celui-ci avait en effet pour finalité de mieux appréhender la problématique nationale de l'enfance en danger, tout en incitant les départements à territorialiser leur observation pour pouvoir engager des politiques de prévention adaptées à chaque bassin de vie. Une démarche qui bien qu'exigeante permettait chaque année des progrès importants, tant en ce qui concerne la connaissance de l'enfance en danger que l'appropriation opérationnelle par les départements de leurs systèmes d'information. Des résultats qui sont à l'origine de la création de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED).

Dans les autres domaines sociaux, l'ODAS a également contribué à diffuser une culture de l'observation à travers des publications comme « Réussir l'observation gérontologique »⁶. Dorénavant, l'ODAS s'attache à analyser avec les acteurs concernés l'ensemble du système d'information des départements pour faire valoir l'importance de l'observation comme enjeu de rationalisation de la décision publique mais aussi comme enjeu de partenariat. Car l'ODAS n'a cessé de promouvoir à partir d'une multitude de constats, l'importance d'un partenariat de connaissance comme préalable à un partenariat d'action. Et cette conception s'avère si conforme à la situation de crise actuelle et à l'attente des collectivités concernées qu'il a fallu organiser les réunions de travail sur l'observation par taille de départements afin que tous puissent y participer.

⁵ <http://www.odas.net/>

⁶ Editions dunod, 2005.

De la transversalité du système d'information et de ses effets

Enfin, l'observation pratiquée par notre institution, parce qu'elle repose sur la contribution d'acteurs d'horizons institutionnels divers, favorise une lecture transversale d'informations généralement dispersées, ce qui permet de mieux appréhender par exemple l'étendue considérable de la vulnérabilité, l'ODAS considérant que la précarité se diffuse dans l'ensemble de la société française, non pas uniquement sur le plan économique mais aussi sur le plan relationnel (absence de vie sociale) et identitaire (absence de repères). Un constat issu notamment de l'observation des enfants en danger qui mettait en avant le fait que 80% d'entre eux étaient non pas des victimes de maltraitance, mais d'un déficit de vie sociale de leur famille entraînant une perte des principaux repères éducatifs.

Des constats qui ont ainsi permis à l'ODAS de vulgariser et d'explicitier des concepts comme ceux de prévenance et de développement social dans différentes publications. Parmi elles, il faut signaler un rapport qui dès 1997 soulignait l'urgence d'une nouvelle conception de la solidarité capable de réactiver la citoyenneté, en partant des travaux d'une commission à laquelle participaient le directeur général de l'action sociale et son successeur⁷. Depuis lors, d'autres ouvrages ont vulgarisé ces préconisations, tout particulièrement en direction des communes.

II - Sur l'impact des travaux de l'ODAS au regard de la nécessaire optimisation des politiques publiques d'action sociale

Ce souci de relier l'observation à la décision et à l'action est en effet déterminant dans la démarche de l'ODAS. Car le système d'observation comporte implicitement une dynamique d'évaluation qui peut porter aussi bien sur les politiques que sur les organisations ou sur les pratiques avec une seule finalité, contribuer à l'optimisation des ressources engagées pour préserver notre système de solidarité, et tout particulièrement dans une période de crise.

⁷ Commission « Pouvoir locaux : vers une nouvelle réponse sociale » (Cahiers de l'ODAS – octobre 1997) à laquelle ont participé notamment Michel Thierry et Pierre Gauthier.

De l'impact de l'observation sur les politiques

D'ailleurs dès 1990, les premières études de l'ODAS étaient considérées par Jean Michel Belorgey et Jean Pierre Fourcade comme de véritables évaluations sur des questions aussi essentielles que la couverture santé des plus démunis ou que l'aide aux personnes en perte d'autonomie (voir la préface des ouvrages concernés). Concrètement, les travaux de l'ODAS jouèrent un rôle important dans la généralisation des cartes santé départementales qui préfigurèrent la couverture médicale universelle (CMU) ou dans la construction d'un système d'aide aux personnes âgées dépendantes, en démontrant l'intérêt social et économique (créations d'emploi) d'un tel système.

De même, c'est en s'appuyant notamment sur les travaux de l'ODAS concernant l'enfance en danger que Philippe Bas impulsa la réforme de la protection de l'enfance du 5 mars 2007. C'est parce que l'ODAS a su démontrer que seuls 20% des enfants faisant l'objet d'un signalement d'enfants en danger auprès des services départementaux pouvaient être considérés comme maltraités que cette loi rééquilibrera le système de protection de l'enfance en faveur de la prévention.

Plus récemment encore, une étude menée en collaboration avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a permis d'introduire dans le débat sur le financement de la dépendance, plutôt focalisé sur la réactivation de la barrière des âges, des constats non négligeables de l'ODAS. Comme la mise en œuvre par un nombre croissant de départements d'une convergence effective des modes d'organisation du soutien aux personnes âgées dépendantes et aux personnes en situation de handicap, autour de la notion de perte d'autonomie, conformément à l'esprit de la loi de 11 février 2005 sur le handicap

De l'impact de l'observation sur les organisations

L'impact de l'observation sur les dispositifs se vérifie encore davantage sur les organisations. Ainsi, il nous semble important de mentionner une étude en cours d'achèvement, menée avec le soutien du Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SGCIV) dans sept villes importantes. Elle devrait permettre de mettre en relief, grâce notamment à plus de 300 interviews, les obstacles à franchir pour passer d'une action sociale réparatrice à une action sociale préventive, impliquant toutes les politiques publiques de la commune. En effet, des problèmes aussi sensibles que l'état de la transversalité interne des services, du partenariat, de l'information stratégique, de l'implication des habitants, du rôle du centre communal d'action sociale (CCAS)...ont pût être étudié sans complaisance grâce à la collaboration directe des maires de Bordeaux, Besançon, Clichy sous Bois, Le Havre, Strasbourg, Tourcoing, Valenciennes. Le Secrétaire Général du SGCIV pourrait confirmer l'utilité de la démarche.

De plus, l'intérêt de la méthodologie de cette étude et sa contribution à l'efficacité de la réponse publique ont favorisé l'élaboration d'un projet similaire qui concernera cette fois-ci douze départements, afin d'identifier les conditions permettant à ces collectivités locales de donner une nouvelle impulsion à la territorialisation de leur action sociale dans deux directions: celle d'une plus grande transversalité des services et des institutions oeuvrant sur le territoire; celle d'une plus grande efficacité du service social en matière d'insertion et de prévention des risques sociaux. Dès à présent on peut affirmer, compte tenu de l'intérêt suscité par cette étude auprès d'une majorité de Départements, que ces préconisations joueront un rôle important dans le repositionnement du service social sur des fonctions d'animation et de proposition conformément aux ambitions stratégiques de la territorialisation de l'action sociale, par ailleurs largement promue par l'ODAS.

III – Sur la perception par les acteurs du champ social de l'utilité de l'Odas

Il s'agit donc bien d'une observation au service de la performance sociale ce qui explique que notre institution ait été associée à l'animation d'un groupe de travail sur ce sujet, composé des représentants des principaux organismes nationaux d'information et organisé par Pierre Méhaignerie, Président de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale. Cette participation ne reflète que très partiellement nos relations avec cette assemblée, qui par ailleurs soutient financièrement chaque année l'une de nos études et nous auditionne régulièrement sur des questions d'actualité. Un encouragement d'autant plus important que le Sénat exprime également cette confiance.

C'est cependant la progression du courant d'adhésion à l'ODAS dans une période où la tendance au repli institutionnel est prégnante, et alors même que l'adhésion n'engendre aucun avantage particulier, qui reste pour nous le signe le plus significatif de notre utilité. Ainsi, ces deux dernières années, le nombre de Départements adhérents est passé de 78 à 83, et le nombre de villes a progressé dans les mêmes proportions. Tandis que des associations nationales d'élus aussi emblématiques que l'Association des maires de France (AMF) par ailleurs adhérente de longue date, l'Association des départements de France (ADF) qui a adhéré plus récemment et l'Association des régions de France (ARF) signaient, ou s'engageaient à signer, des conventions de réciprocité sur leur participation active aux travaux des commissions⁸. Une démarche similaire est également envisagée

⁸ Dans la même période ont aussi adhéré le Comité national d'action sociale, la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne, la Mutuelle nationale territoriale. Pour mémoire, l'Odas

avec le Conseil économique, social et environnemental (Cese), dont le Président, Jean-Paul Delevoye était jusqu'à son élection, administrateur de l'ODAS en tant que personnalité qualifiée. Une confiance qui montre à nouveau que l'ODAS a assuré depuis sa création, sa pérennité par l'adéquation de sa production aux attentes. L'ODAS, légitimé par les seuls résultats de ses travaux a donc acquis auprès des collectivités et institutions les plus autorisées en matière de solidarité, la pleine reconnaissance de sa spécificité et de son utilité.

Cela n'empêche pas l'ODAS d'être particulièrement vigilant chaque fois qu'une initiative est prise par l'Etat en matière de recueil d'informations. Ainsi à la suite de la création de l'ONED, l'ODAS a pris l'initiative de suspendre sa collecte d'informations sur les signalements d'enfants en danger pour s'engager dans des études plus qualitatives. Dans le même souci de complémentarité, l'ODAS participe activement aux travaux de la CNSA sur la définition du système d'information en matière de soutien à l'autonomie. De même il apporte son expérience des indicateurs sociaux (qui a fait l'objet d'une publication) au groupe technique des indicateurs sociaux départementaux, initié par le conseil national d'informations statistique (CNIS), dont Michel Dinet, actuel Président de l'ODAS, représente par ailleurs les collectivités locales. Comme l'ODAS l'avait fait lorsque l'Association nationale des directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale (ANDASS) a décidé de publier chaque année un recueil de données pour faciliter une comparaison entre départements. Enfin l'ODAS n'a cessé de veiller à la complémentarité de son action avec celle de la Direction de la DREES.

Cette posture, l'ODAS la revendique non seulement par souci d'éviter toute redondance, mais aussi parce que ses moyens sont volontairement limités, pour sauvegarder son indépendance. Son budget s'élèvera à 1,1 million d'euros en 2012 dont les deux tiers concernent la rémunération du personnel avec dix équivalents temps plein, dont un seul fonctionnaire détaché. De plus, il est important de le signaler, les recettes de l'ODAS proviennent pour les deux tiers des cotisations des adhérents et des activités engagées avec les organismes de protection sociale notamment. C'est ce lien d'ailleurs perçu comme trop aléatoire entre production et financement qui explique que l'Assemblée Nationale ait recommandé très récemment, dans un rapport évoquant l'utilité de l'ODAS, de « renforcer ses capacités de recherche en lui permettant de réaliser des expérimentations et des évaluations de politiques sociales locales »⁹.

comptait déjà parmi ses adhérents la Caisse centrale des mutualités sociales agricoles, la Caisse nationale d'assurance vieillesse, l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss), l'association nationale de l'aide à domicile en milieu rural, l'union nationale de l'aide, des soins et des services au domicile, l'union nationale des CCAS (Uccas). Sans omettre les grandes associations nationales de professionnels.

⁹ « L'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe » - Rapport d'information n° 4098 déposé au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques et présenté par M. Michel Heinrich et M. Régis Juanico, députés – 15 décembre 2011, page 110.

Une recommandation que l'Odas ne reprend pas à son compte car son expérience de 22 ans d'observation lui permet d'affirmer que conformément à la tradition anglo-saxonne de l'évaluation, la crédibilité d'une institution ne dépend pas de ses moyens mais du sens et de la continuité de son action.

Fait à Paris le 22 Mars 2012