

EDITORIAL

Ethique et observation

Si gouverner et prévoir vont bien naturellement ensemble, trop peu de décideurs restent convaincus de l'intérêt d'un réel système d'observation.

Il est vrai que le système statistique français est reconnu pour sa qualité et qu'on a longtemps considéré qu'il était suffisant pour accompagner la décision publique.

Or, l'extraordinaire accélération des mutations de notre environnement en montre aujourd'hui les limites. Des démarches complémentaires sont nécessaires pour mieux éclairer les décideurs publics.

C'est aux systèmes d'observation locale qu'il appartient de compléter le dispositif statistique par une analyse et une exploitation pédagogiques des données, et de l'enrichir par une production propre d'informations émanant d'un réseau d'acteurs de terrain.

Ce besoin se trouve renforcé par l'exigence d'efficacité et de transparence de l'action publique dans une période de crise, qui donne enfin toute sa place à l'évaluation des politiques publiques dont l'observation constitue un préalable nécessaire.

Pour toutes ces raisons, il est donc probable que l'observation occupera très prochainement une place prioritaire dans les préoccupations des décideurs publics.

Il est clair cependant que cette prise de conscience ne suffira pas si les premières démarches engagées dans ce sens se révélaient décevantes.

Il faudra donc veiller à la qualité des modes de collecte et de diffusion de l'information, que seul un protocole méthodologique s'inspirant des principes déontologiques requis en la matière pourra garantir.

Il faudra aussi, face à la diversité des fournisseurs d'information, rechercher une réelle adhésion de toutes les institutions concernées, dans une logique privilégiant l'usager face aux pesanteurs issues des logiques de territoire.

L'éthique apparaît donc comme la clef de la réussite d'une démarche d'observation.

Le "mieux décider" étant étroitement conditionné par le "mieux observer", l'éthique se trouve tout naturellement projetée au cœur même de la réussite des politiques publiques.

Alain Carignon

Alain Carignon est président de l'Odas, maire de Grenoble, et président du Conseil général de l'Isère.

CARTE DE VISITE

Pourquoi une lettre ?

C'est au début de sa quatrième année d'exercice, que l'Odas décide de diffuser une lettre régulière sur ses activités.

Ce choix répond à deux préoccupations :

- les collectivités locales, confrontées à une situation financière difficile à un moment où s'accroissent leurs responsabilités, souhaitent intensifier leurs efforts de modernisation des politiques publiques locales ;
- l'Odas, carrefour d'échanges et de réflexion, peut contribuer à cette démarche en apportant son concours à la réalisation d'une information de qualité au service des décideurs locaux.

Aussi, la création de cette lettre doit permettre de rendre compte, à un rythme trimestriel, de l'évolution des différents travaux de l'Odas et tout particulièrement des programmes de recherche en cours. Ainsi pourront être rassemblés l'ensemble des acteurs locaux et nationaux autour de trois mots clés, résumant la vocation de l'Observatoire : INFORMER, AIDER et ASSOCIER.

SOMMAIRE

Editorial, présentation	1
• INFORMER : l'observation, les banques de données	2
• AIDER : les publications, les recommandations	3
• ASSOCIER : le fonctionnement, les adhérents	4

Les activités d'observation permanente de l'Odas : des procédures originales de collecte, de valorisation et de diffusion de l'information

Sil est désormais communément admis que la définition des politiques d'action sociale doit mieux s'appuyer sur les informations statistiques, on sait aussi que celles-ci doivent être accompagnées de données d'observation locale. Aussi, les informations diffusées par l'Odas ont-elles pour vocation soit de mieux faire connaître soit de compléter les données proposées par les services statistiques. Pour y parvenir, des procédures de collecte tout à fait originales sont organisées. L'Odas met en effet progressivement en place des structures permanentes d'observation spécialisées.

• L'observatoire des dépenses départementales d'action sociale

Afin de rendre compte des évolutions en temps réel des dépenses d'action sociale, un panel représentatif de 21 départements a été constitué en prenant en compte certains indicateurs déterminants : la population, le taux d'urbanisation, le taux de chômage, la structure de la population et la dépense brute d'action sociale par habitant. Le travail de ce groupe permet d'analyser de façon homogène l'évolution des dépenses par type d'intervention. La principale originalité de cette démarche réside dans la forme de la participation des départements, amenés, avec le concours d'universitaires et de statisticiens, à définir les indicateurs pertinents, à apporter les données nécessaires et à en contrôler l'exploitation et la diffusion.

Les travaux de cet observatoire permanent ont permis la réalisation de l'étude publiée par l'Odas en septembre 1992, et alimentent régulièrement la banque de données CLIDEP (voir ci-contre). En effet, diverses études sont actuellement en cours, dont une sur les handicapés, qui sera présentée prochainement.

• L'observatoire de l'enfance en danger

L'observation des dispositifs de recueil des signalements de l'enfance en danger exige une étroite collaboration avec les administrations centrales. C'est ainsi qu'ont été regroupés, autour d'un noyau de 10 départements particulièrement motivés par la politique de l'enfance, des représentants des ministères des Affaires sociales et de la Justice, de l'IDEP et du SNATEM. C'est ce groupe qui a formulé les recommandations proposées dans l'étude publiée en mars 1993 à partir des résultats d'une enquête menée par l'Odas auprès de tous les départements et de rencontres de terrain.

• L'observatoire de l'action sociale communale

Récemment constituée, cette structure a pour vocation de pallier les carences existant en matière d'information sur les politiques d'action sociale des communes. Cette initiative, menée notamment en collaboration avec l'Association nationale des cadres communaux d'action sociale (ANCCAS), débouchera entre autres sur la création d'un service télématique *CLIVIL-STAVIL* spécialement dédié à ces questions. Il devrait présenter des données chiffrées sur l'ensemble des communes de plus de 100 000 habitants et pour un panel de villes de plus de 30 000.

Les autres observatoires permanents en cours de constitution, sur les personnes âgées et les personnes handicapées, seront présentés dans le prochain numéro de la Lettre de l'ODAS.

3615 COMODAS : l'outil privilégié d'une information régulière et actualisée

Depuis sa création, l'Odas a considéré la télématique comme un outil privilégié de diffusion de l'information. Ce support permet en effet la consultation rapide d'informations régulièrement actualisées.

Outre un magazine présentant l'Odas et ses activités, le service 3615 COMODAS propose, depuis février 1991, une banque de données sociales comprenant plus de 150 indicateurs, répartis en 10 rubriques couvrant le secteur de l'action sociale : démographie, pauvreté, protection de l'enfance, famille-petite enfance, jeunes, enfants handicapés, adultes handicapés, personnes âgées, vision globale de l'action sociale, gestion des moyens. Ce service, appelé STADEP, est disponible depuis février 1991 pour les départements. Il sera prochainement étendu à l'action sociale des communes, dans le cadre des travaux de l'observatoire permanent de l'action sociale communale.

Le service CLIDEP (clignotants départementaux), réservé aux adhérents, présente depuis décembre 1992 des informations financières et qualitatives sur les politiques sociales départementales. Enrichi chaque trimestre d'informations actualisées, il est entièrement mis en œuvre, sous la responsabilité de l'Odas, par un panel de départements volontaires ayant été dès le départ associés à la définition du service et de ses objectifs.

Le service VIE DES INSTITUTIONS, dont l'ouverture est prévue au premier semestre 1993, sera présenté dans le prochain numéro de la Lettre de l'ODAS.

La publication des travaux

Afin de donner une large diffusion aux conclusions de ses travaux, l'Odas a publié deux ouvrages et deux études en 1992/93 (voir encadré).

Le premier ouvrage, *Santé et Précarité : du droit à la réalité* fait le point sur le contenu et les conséquences des procédures d'accès aux soins des plus démunis du type "Carte santé".

Le second, *Grand Age et Dépendance*, contribue à clarifier les enjeux dans ce domaine, tant en ce qui concerne la définition des politiques locales que les débats nationaux sur l'accompagnement de la dépendance.

La première étude, parue en septembre dernier, *L'Action sociale décentralisée : bilan et perspectives*, propose une analyse des principales caractéristiques du financement de l'action sociale dans la période 1984/1991, et permet de mesurer en connaissance de cause les incidences des actions actuelles et futures sur les dépenses d'action sociale.

Enfin, *L'Observation de l'enfance en danger : constats et propositions*, présente un bilan des dispositifs de recueil des signalements et du partenariat entre institutions, ainsi que les recommandations formulées par un groupe de travail constitué à cet effet (cf page 2).

D I S P O N I B L E

Les ouvrages *Santé et Précarité : du droit à la réalité* et *Grand Age et Dépendance* sont en vente (190 francs) aux Editions ENSP, avenue du professeur Léon Bernard, 35043 Rennes cedex.

Les études *L'Action sociale décentralisée : bilan et perspectives* et *L'Observation de l'enfance en danger : constats et propositions* sont disponibles au prix de 120 francs sur simple commande à l'Odas.

Au-delà de son rôle d'information tendant à proposer des données synthétiques et à vocation pratique, l'Odas poursuit deux autres objectifs majeurs : contribuer à l'amélioration des modalités de production et de diffusion de l'information ; contribuer à la sensibilisation des acteurs locaux à l'importance de l'observation dans un processus d'optimisation des politiques.

Contribuer à l'amélioration du système d'information des décideurs locaux

Depuis maintenant un an, l'Odas a engagé un programme d'études sur les méthodologies d'échange de l'information au plan local. Ces travaux, réalisés par des groupes locaux sous la coordination nationale du Conseil scientifique de l'Odas, sont organisés par secteur d'intervention sociale (mesures d'action sociale en direction de l'enfance, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées, politiques d'insertion par l'emploi, par le logement, par la santé). Ils donneront lieu à l'établissement d'**une charte partenariale**, définissant les conditions minimales de collaboration locale dans le domaine de l'observation, et d'**un cadre méthodologique** identifiant les principaux indicateurs souhai-

tables et leur mode de collecte. Les recommandations ainsi formulées par l'Odas devront notamment permettre aux différents partenaires intervenant sur un même territoire de construire leur outil d'intervention en cohérence avec ceux des autres territoires. Celles concernant l'observation de l'enfance en danger sont dès maintenant disponibles (voir ci-contre).

Les conclusions de ces travaux seront présentées lors des prochains Entretiens de l'Odas, qui se dérouleront au cours de l'automne 1993 à Paris, et donneront lieu à la publication de plusieurs ouvrages. *Le programme des Entretiens sera présenté dans la Lettre de l'ODAS N° 2.*

Contribuer à l'effort d'optimisation des politiques locales

Sur les thèmes les plus actuels ou les plus importants, l'Odas souhaite proposer un terrain d'échanges permettant, grâce à l'absence d'enjeux de négociation, de mieux identifier les axes stratégiques d'optimisation des politiques locales.

Grâce à des travaux d'investigation menés à partir des orientations du Conseil scientifique de l'Odas, sont menées des analyses complétées d'enquêtes au plan national et local. Celles-ci conduisent à l'organisation d'un débat pouvant déboucher sur des recommandations.

C'est ainsi que l'Odas présente les résultats de ses travaux dans le cadre de journées nationales d'études — les Entretiens — qui permettent d'approfondir les échanges et la confronta-

tion des idées. Il organise par la suite, avec la collaboration d'experts nationaux et d'acteurs de terrain, des séminaires destinés aux décideurs locaux.

Ces journées de travail, en groupes restreints, portant par exemple sur la réforme de l'aide médicale ou l'accompagnement social et financier de la dépendance, permettent aussi de mieux faire connaître les principales bases du débat sur ces grandes questions. De même, ont lieu de nombreuses rencontres de travail à l'invitation de décideurs soucieux d'organiser une réflexion partagée avec leurs homologues ou partenaires d'une même région (élus, directeurs départementaux, secrétaires généraux de mairie).

ASSOCIER

La création de l'Odas est née d'une idée simple : la définition des politiques locales d'action sociale est trop complexe pour que chacun des acteurs puisse, seul, disposer de l'ensemble des informations nécessaires pour orienter ses choix.

C'est pourquoi, dès sa création en 1990, l'Odas a souhaité rassembler les institutions concernées dans leur diversité : collectivités locales, services de l'Etat, secteur de la protection sociale, milieu associatif et monde de l'entreprise.

Les instances de décision de l'Observatoire (Conseil d'administration et Assemblée générale) et ses lieux de réflexion (Conseil scientifique, groupes de travail thématiques) permettent ainsi une expression originale des différentes sensibilités institutionnelles de l'action sociale.

S'appuyer sur la diversité institutionnelle

Participent ainsi à la définition des axes de réflexion et d'action de l'Odas des personnalités issues :

- des collectivités locales, grâce à un tiers des départements français désormais adhérents de l'Odas, de nombreuses municipalités et la participation d'importantes associations telles que l'Union nationale des CCAS ;
- du secteur de la protection sociale, à travers des institutions

comme la Mutualité sociale agricole, la Caisse nationale d'assurance vieillesse, la MGPCCL ou l'AGRR ;

- du monde associatif, avec notamment l'UNAF, l'UNIOPSS, l'AFSEA, l'UNASSAD, la FNARS, etc. ;
- de l'entreprise, avec Bull, Scetorg, Lyonnaise Santé, Sodexho et l'Imprimerie des Mairies ;
- des services de l'Etat.

Des personnalités qualifiées, pleinement impliquées dans la vie de l'Observatoire, apportent également leur concours :

Jean-Michel BELORGEY,
Jean-Claude BOULARD,
Jean-Yves CHAMARD,
Antoine DURRLEMAN,
Hugues FELTESSE,
Jean-Pierre FOURCADE,
Jean-Claude JACQUET,
Michel LE NET, René LENOIR,
et Michel THIERRY.

Il faut enfin relever que les travaux actuellement en cours rassemblent plus de la moitié des départements et une vingtaine de grandes villes.

S'appuyer sur la diversité professionnelle

Pour mener à bien les orientations arrêtées par les instances de direction, un Conseil scientifique composé à parts égales de membres issus des services d'Action sociale des collectivités territoriales, des grandes administrations de l'Etat et des

établissements publics nationaux et d'organismes de formation, d'évaluation ou de recherche, organise et contrôle les programmes d'études.

Respecter les équilibres et rechercher la rigueur

Dans la pratique, les modalités de fonctionnement de l'Odas reflètent les choix et les préoccupations de l'ensemble des partenaires qui y sont rassemblés :

- sur le plan de la rigueur, le Conseil scientifique veille à la qualité scientifique des travaux et au respect des règles déontologiques. La confidentialité des informations est assurée au sein de chaque groupe de travail ;
- sur la politique de diffusion des travaux, il est établi qu'une étude ne peut être diffusée sans l'accord du Conseil scientifique ;
- enfin, le financement de l'Odas est fondé sur la diversité des institutions qui le soutiennent, et réparti entre concours publics, contrats et cotisations.

Le fonctionnement de l'Odas repose ainsi sur des principes de pluralisme et de neutralité aux plans politique et institutionnel. Constituant naturellement les gages de son indépendance, ils montrent que l'action sociale peut être un domaine de l'action publique particulièrement adapté aux rencontres, aux échanges et à une réflexion partagée.

La lettre de l'ODAS N°1 a été diffusée à 8 000 exemplaires

Conception et rédaction : Jean-Louis SANCHEZ

Réalisation et diffusion : Pierre-Antoine LEGOUTIERE

Elle peut être adressée sur simple demande à l'ODAS

13, boulevard Saint-Michel - 75005 Paris - Tél : (1) 44 07 02 52 - Fax : (1) 43 25 85 34