



Club de l'Observation Sociale en Rhône-Alpes

Compte rendu de la commission permanente du 19 mars 2013

Participants :

ODENORE : Philippe WARIN

Conseil Général de l'Isère : Ludovic CHILLOTTI

Conseil Général du Rhône : Cécile PICH

Conseil Général de la Haute-Savoie : Pascale VIALLETTE

CRDSU : Frédérique BOURGEOIS

UDAF de la Savoie : Laetitia DUMOULIN

UDCCAS du Rhône : Yosra BELHADJ-ALI, Bernard COGNE

INSEE : Jérôme HARNOIS

MRIE : Anaïg ABJEAN

ORS : Martine DRENEAU

Agence Urbanisme Lyon : Nicole PONTON-FRENAY, Caroline TESTUT, Charlène MARIN

CCAS et Ville de Grenoble : Antoine RODE

DREAL : Sabine MATHONNET

DIRECCTE : Christine JAKSE, Béatrice YOUMBI

Rectorat de l'Académie de Lyon : Yann LEURS

Rectorat de l'Académie de Grenoble : Céline ARABIAN

DRJSCS Rhône-Alpes : Nathalie GAY, Pascal ARROS

l) Présentation de l'ODENORE et des travaux sur le non recours (P. Warin)

L'observatoire a été créé en 2003, suite à une recherche pour la DGAFP. Nous étions face au paradoxe suivant : le non-recours était vu comme un enjeu important par des acteurs administratifs ou associatifs, incapables d'apporter quelques éléments de mesure. L'idée de créer un observatoire du non-recours est née du besoin de documenter le phénomène pour l'analyser et agir dessus. L'Odenore fonctionne à partir d'un partenariat élargi avec les collectivités territoriales, les organismes sociaux, les institutions, des observatoires nationaux.

La question du non recours est aujourd'hui posée sur l'agenda politique. Cela pose la question de la mesure de ce non recours mais aussi celle de la dépense, qui va mécaniquement augmenter si l'on lutte contre ce non recours. Le non recours est une dépense, mais est-ce que la dépense sociale est un coût ? Ne peut-on pas analyser ce que les non dépenses liées au non recours détruisent comme richesse pour la collectivité ou induisent comme coût supplémentaire pour les ménages ? C'est la question de l'effet levier et cela plaide pour une approche économique du non recours. Cela peut être une bonne entrée pour l'observation.

L'entrée du « non recours » peut être, pour les services de l'état par exemple, l'occasion d'une réaffirmation de l'importance des politiques sociales et du service public.

Dans le livre « L'envers de la fraude sociale. Le scandale du non recours aux droits sociaux » (La Découverte, octobre 2012 – réédition mars 2013) l'estimation de la fraude aux prestations sociales est de 4 Milliards, contre 5,3 milliards de non dépenses liées au non recours pour le seul RSA. Les non

dépenses liées au non-recours sont également importantes pour la CMU-C et l'ACS, les services d'aides à domicile.... la tarification sociale pour les transports et l'énergie, etc.

L'observatoire compte un seuil de 10% de non recours. Mais ce taux peut être beaucoup plus élevé, par exemple 75% pour l'ACS ou pour bon nombre d'aides sociales locales. Coté santé il y a eu des appariements de base entre la branche famille et l'assurance maladie qui permettent de mesurer la part des assurés sociaux qui ne bénéficient pas de complémentaire santé alors qu'il sont éligibles à la CMU ou à l'ACS

Le décrochage scolaire est un problème particulier : il peut être considéré comme une forme de non recours (la Bretagne y a travaillé). L'Odenore accueille un étudiant en thèse sur les « ni-ni », c'est-à-dire les personnes qui ne sont ni en emploi ni en formation.

De manière plus générale, le travail sur le non recours permet de revenir aux termes clés de l'évaluation des politiques publiques : effectivité, efficience, pertinence.

Effectivité : S'il manque 10% de bénéficiaires, se pose en effet la question de l'effectivité de la politique. Cela renvoie pour beaucoup au problème de l'information. La question est ancienne, mais demeure. Le problème d'information est vrai pour les usagers mais aussi pour les agents eux-mêmes : il faut leur apporter de l'information simple, facile à transmettre... Peut-être y a-t-il à réfléchir à des mutualisations entre différents niveaux territoriaux. On observe des disparités concernant la qualité de l'information (y compris au sein d'une même structure).

Efficience : le non recours porte parfois sur des demandes qui sont engagées mais se perdent dans les circuits administratifs et au final il n'y a pas de prestation versée. Par exemple pour les prestations familiales, dont on sait qu'elles peuvent compter pour 30% du revenu de ménages modestes, le non versement pose un problème social grave (qui peut de plus amener à se reporter sur d'autres pans de l'action sociale, donc avoir un coût). C'est important en volume : pour 1 euro de trop versé on a 3 euros de rappels de droits.

Cela pose aussi une question par rapport aux acteurs (travailleurs sociaux) qui peuvent être amenés à ne pas proposer certains dispositifs ou parcours sociaux pour ne pas perdre de vue les personnes avec lesquelles ils ont des contacts. C'est le cas de non recours par non proposition, car les agents estiment qu'il est risqué à un moment donné d'adresser, même accompagnées, des personnes très vulnérables à des services administratifs ou à des structures d'insertion.

Pertinence de l'offre publique. Lorsque des personnes connaissant l'offre ne la demandent pas ou plus, parce que les conditions sont inacceptables (stigmatisation par exemple). On est dans la non demande, qui est une forme de non-recours assez complexe vu la diversité des raisons.

Les non demandes, dans le cas de jeunes, indiquent souvent que l'idée même d'avoir des droits tend à se perdre (et pas seulement pour les jeunes défavorisés). Cela oblige à travailler sur la promotion des droits (au-delà de l'information évoquée plus haut).

Échanges :

On peut aller plus loin que la dimension du non accès aux droits sociaux, par exemple sur l'accès à d'autres droits citoyens (comme le droit de vote). Des réflexions sont en cours pour savoir si on ne serait pas face à des phénomènes de « repli général ».

La question de l'analyse du coût dépasse peut-être l'échelon régional du point de vue purement technique (économétrie), mais cela n'obère pas la possibilité de travailler au niveau local, par exemple en prenant un type de prestation comme l'APA qui intéresse au premier chef les Conseils Généraux.

Le travail actuel autour du non recours « intériorise » comme un fait acquis les droits existants et prend peu en compte l'évolution de ces droits. Que ce soit dans le futur mais aussi dans le passé. Si des choix politiques différents avaient été réalisés, dans le sens d'une plus grande ouverture aux droits par exemple, quel aurait été l'impact sur le non recours ? On pourrait donc proposer une approche plus historique, complémentaire éventuellement de l'approche évaluative proposée ici. On ne peut pas répondre à tout, et surtout dire ce qu'il en serait si les politiques avaient été différentes.

Cela étant, l'approche du non recours n'obère en rien une réflexion de fond sur les choix publics ; à l'Odenore nous n'avons pas l'impression d'être passé à côté de cela, même si l'on peut toujours faire plus. D'avoir contribué à la mise sur agenda de la question et à attirer l'attention d'acteurs sur la pertinence de leur offre en atteste.

La question du non recours invite à réfléchir sur des processus : l'accès à un droit ouvre en fait l'accès à d'autres droits. De même le refus d'ouverture d'un droit (par exemple CMUC), est traduit comme un refus définitif, en particulier pour le futur. La communication institutionnelle se doit donc d'être bien comprise pour ne pas éloigner durablement une partie du public.

L'apport de l'étude du comité des producteurs pourra se situer sur la définition de populations bénéficiaires, voire pourquoi pas à travers des cohortes. Cette approche sera utile à tous les organismes qui abordent l'aspect qualitatif.

P. Warin a transmis, après la réunion, les références d'études autour du décrochage scolaire.

II) Les contributions envisagées pour le portrait social autour du décrochage et du non recours.

- DREAL

Deux pistes sont évoquées :

- Le DALO (droit au logement opposable)
- Les aides au maintien ou à l'accès au logement

- Rectorats

Du côté du décrochage scolaire, la définition du terme « décrocheur » fait désormais l'objet d'un texte réglementaire (décret n° 1010-781). Il s'agit d'un jeune ayant atteint 16 ans, sorti d'un établissement scolaire dans un cursus conduisant à un diplôme de niveau IV ou V, non retrouvé l'année suivante dans l'éducation nationale, l'enseignement agricole ou l'apprentissage, et n'ayant pas obtenu le diplôme pour lequel il avait commencé son cursus. Avec cette définition, on dénombre environ 15 300 décrocheurs en Rhône-Alpes à la rentrée 2012.

La base de données utilisée pour effectuer ce dénombrement ne permet cependant pas de fournir des renseignements sur le profil de ces décrocheurs. Ces caractéristiques pourraient donc être proposées, en structure, sur le seul champ des « perdus de vue » par l'éducation nationale.

- Direccte

Deux articles pourraient être rédigés :

- A partir de la base « ROSACE », qui permet de mesurer quelles sont les compétences de base qui font défaut pour s'insérer dans un projet professionnel.
- Un article sur l'évolution du système de sécurité sociale depuis 30 ans, en montrant en particulier comment les transformations de ce système peuvent engendrer du « non recours ».

- Insee

Une seule piste semble mobilisable : celle de l'analyse de la non participation au vote des personnes inscrites sur les listes électorales.

- ORS

Trois pistes sont a priori ouvertes pour aborder la problématique.

- La couverture médicale

Il s'agirait d'analyser le public bénéficiaire de la CMU, de la CMUC, de l'ACS (aide à l'acquisition d'une complémentaire santé), voire de l'aide médicale d'Etat.

- L'accès aux soins

Une exploitation des fichiers de l'assurance maladie permet de savoir combien de personnes consultent régulièrement un praticien. En ciblant sur les bénéficiaires de la CMUC on se rapproche de la population recherchée.

- Le recours aux dépistages

Il s'agit de caractériser les personnes qui n'ont pas répondu aux invitations de dépistage, également en croisant avec le type de couverture médicale (CMU, CMUC...).

Il semble que ces trois axes pourront être croisés dans un seul article.

III) CCAS de la ville de Grenoble - Analyse des besoins sociaux 2012 (Antoine Rode)

Antoine Rode a présenté un travail mené dans le cadre de l'analyse des besoins sociaux 2012, à propos des jeunes « invisibles », en situation de non recours aux droits et dispositifs existants.

Le diaporama de la présentation est joint à ce compte rendu. Le rapport complet est disponible à l'adresse

http://www.grenoble.fr/TPL_CODE/TPL_ACTUALITE/PAR_TPL_IDENTIFIANT/802/8-solidarites.htm

IV) La santé des jeunes en Savoie (Laetitia Dumoulin)

Laetitia Dumoulin a présenté les résultats d'une étude conduite par l'observatoire de la famille en Savoie à propos de la santé des jeunes.

Le diaporama de la présentation est joint à ce compte rendu. Le rapport complet est disponible sur www.udaf73.fr dans la rubrique « actualités ».

V) Les travaux du CR•DSU sur le thème de la jeunesse (Frédérique Bourgeois)

En 2008, un numéro des *Cahiers du DSU* sur les jeunes des quartiers populaires a été publié. L'idée était, après les événements de 2005 et les discours très négatifs sur les jeunes, de donner une autre image de la jeunesse des quartiers, plus positive. En 2009, ce *Cahier* a été suivi d'un cycle d'échanges sur les jeunes en tant que ressources. Ce cycle a permis de faire émerger une demande, de la part des professionnels, d'aide et d'éclairage sur la jeunesse (ou plutôt les jeunesses) d'aujourd'hui.

Le CR•DSU a alors décidé d'initier un cycle d'échanges en 2011 et 2012.

En 2011, la ligne directrice était la construction identitaire des jeunes, avec pour thèmes de travail : les pratiques numériques ; les ruptures scolaires ; les mobilités (sous toutes ses formes) ; les relations filles/garçons.

En 2012, continuation du cycle en prenant la porte d'entrée du processus d'autonomisation de jeunes à travers 5 thématiques : l'emploi, le logement, la santé, les loisirs et l'argent.

Durant ces deux années, les ateliers ont mélangé paroles de professionnels (chercheurs, travailleurs sociaux..) et témoignages de terrain. Il y a eu une difficulté à trouver des chercheurs, des experts, qui travaillaient spécifiquement sur la question, par exemple, de l'emploi des jeunes des quartiers. Seul le

sujet des loisirs a été abordé directement avec cette entrée « quartiers ». Difficulté également à trouver des analyses statistiques « solides » sur les jeunes des quartiers (en dehors de l'ONZUS bien sûr). Ces travaux ont donné lieu à deux numéros des *Echos des ateliers permanents du CR•DSU*, l'un en 2011 et l'autre en 2012.

En 2013, l'objectif est de travailler sur les politiques locales pour la jeunesse en allant dans les territoires pour travailler avec l'ensemble des acteurs locaux concernés par la jeunesse.

La présentation de Frédérique Bourgeois a été l'occasion d'échanges, en particulier sur :

- La notion de territoire prioritaire. L'étude récente de l'Insee et de la DRJSCS montre ainsi que plusieurs territoires, dans le péri-urbain mais y compris ruraux, présentent des caractéristiques très défavorisées. Il n'en reste pas moins vrai que les phénomènes d'exclusion les plus marqués (exclusion scolaire en particulier) se retrouvent bien dans les quartiers de la politique de la ville.
- Le fait que les quartiers prioritaires de la politique de la ville ne soient pas que des quartiers de jeunes : il y a aussi des personnes plus âgées, qui posent des problèmes spécifiques
- La stigmatisation, mais aussi le sentiment d'appartenance, que représente le quartier.

VI) Tour de table des programmes de travail

CG 74

Il n'existe pas au CG74 d'observatoire en tant que tel. Du coup le COSRA ouvre une opportunité d'enclencher ce dispositif tout en bénéficiant de l'expérience acquise par les autres partenaires.

MRIE

Etude sur l'accès aux droits des jeunes issus des quartiers prioritaires, à partir d'enquêtes sur le terrain à Romans et à Roanne.

Etude en partenariat avec les missions locales sur le décrochage scolaire (avec parmi les objectifs de l'étude celui de connaître mieux cette période de « latence » entre le moment du décrochage et la première inscription en mission locale).

Une étude sur l'accès au mode d'accueil des jeunes enfants pour les familles mono parentales en situation de précarité.

Une étude sur le reste pour vivre en partenariat avec les UD CCAS du Rhône, de l'Isère, de la Drôme, de l'Ardèche, de la Savoie et de la Haute-Savoie.

Egalement en cours des travaux autour de la participation des bénéficiaires dans le cadre du RSA.

UDAF

Participation à la création de l'observatoire de la jeunesse en Tarentaise dont l'objectif est de fournir aux acteurs locaux des clés de compréhension de la jeunesse sur ce territoire en produisant des indicateurs chiffrés et en mesurant leur évolution dans le temps.

Les travaux sur la santé des jeunes continuent, dans le cadre de cet observatoire. La zone d'étude est donc la Tarentaise et il s'agit de voir si l'on constate des comportements particuliers pour les jeunes de ce territoire (en liaison avec les stations de ski notamment).

Un questionnaire sur les familles mono parentales en Savoie, en particulier pour suivre leur organisation au quotidien et mesurer leurs difficultés. Il s'agit de pouvoir donner aux institutions départementales des éléments permettant d'orienter les réponses à apporter à ces familles.

CRDSU

En 2013, l'observation locale sera évidemment liée à la réforme de la géographie prioritaire.

Un cycle d'échanges sur le renouvellement du mode de participation des habitants.

Un autre cycle d'échanges sur la lutte contre les discriminations dans le champ socio-éducatif. Cela concerne les structures de l'éducation populaire, les clubs de sports...etc.

Les cahiers du DSU, dont le premier numéro de l'année portera sur les 20 ans du CR•DSU, alors que le second portera sur les mobilités.

Les travaux avec les coordonateurs des « ateliers santé ville » seront poursuivis.

Agence d'urbanisme de Lyon

Appui à la concertation sur la révision de la géographie prioritaire, notamment par la proposition d'un socle commun d'indicateurs au niveau régional

Base de données socle commun (à l'IRIS) sur les 63 quartiers CUCS de l'agglomération lyonnaise. Il existe pour cela des partenariats, avec les rectorats, l'Insee, le CCAS...

Mobilité sociale et résidentielle des ménages sortants des quartiers politique de la ville (qualitative par une vingtaine d'entretiens et quantitative auprès de 400 habitants)

Un travail sur l'usage des espaces publics en vue de leur réaménagement (trois quartiers, sur Vaulx et St Fons).

Un travail sur la cohésion sociale sera engagé à l'échelle métropolitaine, en associant la CAPI et Vienne Agglomération

Du côté de l'observatoire économique (OPALE), sur les 58 communes de l'agglomération lyonnaise :

Un cahier annuel des dispositifs de l'emploi, avec en 2013 des entretiens de bénéficiaires de dispositifs d'insertion.

Projet avec une équipe de chercheurs sur les disparités spatiales d'accès à l'emploi dans l'agglomération lyonnaise (à partir des fichiers historiques de pôle emploi et la CAF du Rhône)=> évolution depuis 2004. Il s'agit du projet « CRISTAL ».

Tableau de bord de suivi annuel des 4 ZFU de l'agglomération lyonnaise.

Observatoire de l'économie sociale et solidaire de l'agglomération : 3^{ème} cahier sur l'insertion par l'activité économique.

Appui aux maisons de l'emploi et de la formation de Lyon et de Rhône Sud.

UDCCAS

Collecte des données 2012 Analyse des besoins sociaux :Tableau de bord et diagnostic par commune adhérente et sur tout le département (adressé aux communes adhérentes).

Séminaire décisionnel des ABS 69 prévu en fin d'année.

Avec le Cg69, une étude sur 5 communes + 1 arrondissement sur les aides à l'énergie (dans le cadre de la précarité énergétique)

Etude régionale avec 7 UDCCAS (seul l'Ain ne dispose pas d'UD) : étude sur le budget des usagers du CCAS et leur « reste pour vivre ». Basée sur les fichiers de demandeurs des CCAS. Elle devrait se terminer par la journée régionale des CCAS (a priori le 25 novembre).

Amorce de la réflexion sur les bilans d'activité des CCAS : comment faire remonter les données internes des CCAS, notamment sur les aides facultatives, qui viennent compléter les aides de droits communs.

CG38

Recherche d'indicateurs pérennes pour mettre en place l'observatoire de la précarité énergétique. Une réflexion pour valoriser les données internes (en particulier celles de l'observatoire de la direction de l'aménagement).

Un travail sur les équipements communaux au niveau de l'agglomération grenobloise, dans le but de créer un outil d'aide à la décision.

L'OBS'Y (réseau des observatoires de l'agglomération grenobloise) regroupe la CAF, la métro, le CCAS de Grenoble, des communes... L'objectif est de produire des travaux partagés (pour 2013 et 2014 sur la précarité énergétique et les mobilités résidentielles) ainsi que 6 tableaux thématiques : santé, enfance/famille, économie/emploi, personnes âgées, logement, revenus/précarité).

CCAS et ville de Grenoble

ABS 2013, avec comme focus : le « non recours » aux droits sociaux, la fragmentation du territoire en fonction des niveaux de diplômes, l'évolution des revenus à Grenoble (fuite des classes moyennes ?)

A partir des bases de données du CCAS, un travail sur les indicateurs de l'action sociale, permettant de repérer et de qualifier les situations émergentes de pauvreté au niveau local.

DREAL

Des travaux sur la précarité énergétique seront menés.

Etude en cours sur les besoins en logements à l'échelle de la Région, puis à suivre sur les besoins en hébergement. L'objet est d'avoir un outil permettant d'aider à cibler les aides.

Plusieurs départements vont lancer leur PDALD (Plan départemental d'Action pour le Logement de Personnes Défavorisées) ainsi que les schémas départementaux pour les gens du voyage.

Des crédits devraient être réservés pour une étude sur le logement des saisonniers.

Une étude sur les ventes en l'état futur d'achèvement.

INSEE

1) Territoires

Fin du cycle quinquennal de synthèses de territoire par CDDRA ou PNR (en partenariat avec la Région)

Analyse de la robustesse économique de la ZE de Lyon (en partenariat avec le Sgar ; financement par des fonds DATAR) - A confirmer

En tandem avec l'Insee Bourgogne, analyse de l'influence de l'agglomération lyonnaise sur le mâconnais (en partenariat avec le Sgar RA ; financement par des fonds DATAR)

Publication de l'analyse du réseau des métropoles régionales (en partenariat avec les 3 agences d'urbanisme)

Poursuite des travaux dans le cadre de l'Observatoire statistique transfrontalier de l'espace franco-valdo-genevois

2) Economie - tissu productif

L'industrie rhônalpine en Europe (en partenariat avec l'Institut Confluence)

Début d'étude de la filière lait (en partenariat avec la Direccte avec la participation technique de la Région et de la DRAAF)

Extension régionale de l'enquête "2012" sur l'innovation (en partenariat avec l'ARDI et la CCIR)

Publication des travaux sur le développement durable dans le Grand Lyon (en partenariat avec le GL)

Développement durable dans le département du Rhône (en partenariat avec le CG69)

3) Observation sociale

Portait social sur le "non recours" (dans le cadre de la Posra)

Halo du chômage et du sous-emploi (dans le cadre du groupe Emploi Insee-Direccte-Pôle emploi-Urssaf 42-69-Conseil régional)

Essai d'analyse des parcours dans l'emploi (entrée des jeunes sur le marché du travail, mobilité professionnelle, emploi des seniors (en partenariat avec le PRAO)

Disparités socio-spatiales dans les 3 agglos Lyon-Grenoble-St Etienne (en partenariat avec le Grand Lyon) : ces travaux à l'intercommunal s'appuieront sur le carroyage. Contrairement au jeu d'études réalisées précédemment (2008 et 2009), nous nous affranchirons du seuil des 10 000 habitants pour ce carroyage

En interrégion, principaux indicateurs de pauvreté

En interrégion encore, zoom sur les salaires (H/F, secteurs d'activité, en évolution, et en ciblant sur les hauts salaires).

Accessibilité des équipements sportifs et pratique sportive (en partenariat avec la DRJSCS)

ORS

Diagnostiques locaux de santé (Chambéry, Vienne, Valence, Décines, Pierre-Bénite...). Certaines analyses se font au niveau des quartiers.

Indicateurs Drôme Ardèche : indicateurs de prévention (dossier 2012), diabète (dossier 2013)

Etude inter ORS sur le dopage

Enquête population étudiante avec la LMDE

Enquête avec Apsytude pour mesurer les effets d'une action contre l'isolement des étudiants en résidences universitaires.

Etude sur les zones déficitaires en dentistes libéraux.

Etudes en santé-environnement

Etude (DATAR) sur l'offre de soins en zones de montagnes

Poursuite des travaux de mise en ligne de bases de données et de répertoires (Pieros, Balises, Alcoobase, Répertoire des associations santé Rhône-Alpes...).

Dirrecte

1) Sur le secteur « politique de l'emploi/formation »

Exploitation d'une enquête administrée l'année passée sur la VAE

Exploitation de la base de données « illettrisme »

Volet formation des emplois d'avenir

2) Sur le secteur « travail »

Exploitation d'une enquête sur la santé au travail, et plus particulièrement les risques professionnels.

Un travail d'exploitation des accords sur la question de l'égalité H/F

Exploitation de plusieurs bases de données pour déterminer s'il y a ou non surreprésentation des accidents du travail chez les intérimaires par rapport aux permanents.

3) Sur le secteur « économie »

Travail avec l'Insee sur les filières (les IAA)

Travail sur l'innovation.

A cela s'ajoutent la diffusion des chiffres du chômage, une note de vigilance produite chaque trimestre et déclinée au niveau départemental, qui couvre les champs économie-emploi-chômage et des tableaux de pilotage des dispositifs de politique publique

DRJSCS

Outre l'étude sur les équipements sportifs avec l'Insee déjà citée, plusieurs axes sont prévus :

- Un « 4 pages » sur les centres d'accueil collectifs pour mineurs.
- Un travail sur l'observation des besoins en hébergement (en utilisant les données des SIAO : services intégrés d'accueil et d'orientation)
- Une série d'études autour des formations aux carrières sanitaires et sociales, sous l'angle des flux de formation et de l'insertion des diplômés.