



ENSP
ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

**Inspecteur de l'action sanitaire et
sociale**

Promotion 2006

**La circulation de l'information entre
les opérateurs et les services
déconcentrés : analyse du dispositif de
veille sociale en région Centre**

Elise MIRLOUP

Remerciements

Je tiens à remercier tout particulièrement ma maître de stage, Mme Bonnin Gabriel, inspectrice hors classe responsable du service « politiques sociales et médico-sociales » à la DRASS du Centre, qui a rendu l'élaboration de ce mémoire possible.

Merci également à l'ensemble des personnes interrogées d'avoir fait preuve de disponibilité, malgré un emploi du temps chargé. Sans leurs contributions, l'analyse menée dans ce mémoire n'aurait pas été possible.

Sommaire

1	<i>Un système d'information performant rendu nécessaire par l'évolution des politiques relatives à l'urgence sociale</i>	6
1.1	L'évolution historique de la réponse à l'urgence sociale : vers une structuration des dispositifs	6
1.1.1	La genèse et l'apparition de la notion de veille sociale	6
1.1.2	Du dispositif de veille sociale de la loi de lutte contre les exclusions de 1998 au référentiel national de 2005	7
1.2	La notion de système d'information dans le domaine de la veille sociale	13
1.2.1	La notion général de système d'information	13
1.2.2	L'introduction de systèmes d'information dans le domaine social	14
1.2.3	L'intérêt d'un système d'information dans la mise en œuvre d'une politique de veille sociale	16
2	<i>Les freins à la circulation de l'information en région Centre</i>	21
2.1	Le manque d'harmonisation des pratiques	21
2.1.1	Des lacunes dans la structuration de la veille sociale	21
2.1.2	L'incohérence des pratiques existantes en matière de circulation de l'information	27
2.2	Le poids du ressenti des acteurs quant à la pertinence d'une remontée d'information uniformisée	35
2.2.1	Le scepticisme de certains acteurs quant à la possibilité de mettre en place un système d'information harmonisé	35
2.2.2	Le manque d'analyse partagée de l'intérêt d'une information commune concertée	35
2.2.3	La possession de l'information perçue comme enjeu de pouvoir	37
3	<i>Vers un système d'information mutualisé dans la région ?</i>	40
3.1	Négocier le respect d'un cadre général par l'organisation de plates-formes d'accueil	40
3.1.1	Définir dans un cahier des charges le positionnement de chaque opérateur de la plate-forme	40
3.1.2	Renforcer le rôle des 115 et des SAO dans leur mission de recueil de données	41

3.2	Harmoniser les demandes d'information	46
3.2.1	Inscrire la réflexion sur un système d'information dans une démarche projet	46
3.2.2	Identifier les besoins réels d'informations exploitables	47
3.2.3	S'accorder sur un contenu et une fréquence commune	48
3.2.4	Utiliser les nouvelles technologies	52
3.2.5	Garantir la transparence dans l'utilisation de l'information	53
Conclusion		55
Bibliographie		57
Liste des annexes		I

Liste des sigles utilisés

CASF : Code de l'Action Sociale et des Familles
CADA : Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile
CASU : Commission d'Action Sociale d'Urgence
CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CNIL : Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés
CTRI : Comité Technique Régional et Interdépartemental
DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DGAS : Direction Générale des Affaires Sociales
DRASS : Direction Régionale des Affaires Sanitaire et Sociales
DRTEFP : Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
ENSP : Ecole Nationale de la Santé Publique
FNARS : Fédération Nationale des associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales
LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finance
PASED : Plan d'Action Stratégique de l'Etat dans le Département
PMSI : Programme de Médicalisation des Systèmes d'Information
PNAI : Plan National d'Action pour l'Inclusion sociale
PNLE : Plan National de renforcement de la Lutte contre la précarité et l'Exclusion
PRAPS : Programme Régional d'Accès à la Prévention et aux Soins
SAMU : Service d'Aide Médicale d'Urgence
SAO : Service d'Accueil et d'Orientation
SICOM : Service de l'Information et de la COMmunication
SINTEL : Systèmes INformatiques et TELécommunications
SIT : Systèmes d'Information Territoriaux

INTRODUCTION

3 694 000 pauvres en France en 2003¹, tel est l'un des indicateurs de l'ampleur du phénomène d'exclusion sociale. Ce chiffre est à relativiser par le fait que toute personne pauvre n'est pas exclue socialement et qu'à l'inverse, toute personne exclue socialement n'est pas forcément pauvre.

Ce diagnostic amène l'Etat, garant de la cohésion sociale, à élaborer des politiques spécifiques destinées à répondre aux besoins des personnes concernées, politiques déclinées notamment dans les schémas Accueil, Hébergement et Insertion (AHI) des départements. Les collectivités locales interviennent également dans ce domaine. Les Conseils Généraux ont leur action centrée sur l'insertion, et les centres communaux d'action sociale agissent différemment selon les politiques de la ville menées. Le domaine de l'urgence sociale reste traité majoritairement par l'Etat.

En dépit des dispositifs mis en œuvre dans les décennies passées, de nombreuses situations de détresse sociale et d'urgence continuent à exister. Dans les années quatre-vingt, certaines formes de pauvreté visibles se sont fortement développées : personnes vivant dans la mendicité, parfois sans domicile, jeunes marginaux en errance. En parallèle, de nouvelles catégories de public sont touchées de manière significative, ces dernières années, par des situations de détresse sociale pouvant remettre en cause leurs conditions primordiales d'existence. Il s'agit d'une part de demandeurs d'asile, ou de personnes déboutées en situation irrégulière, dont le nombre s'est accru, et d'autre part de familles, de jeunes, de personnes atteintes de troubles psychiques, de travailleurs pauvres. Les situations de ces personnes, lorsqu'elles sont hébergées, apparaissent de manière moins apparente aux yeux du grand public que celles des personnes sans domicile fixe. Cependant, elles sont dans un état de vulnérabilité susceptible de se transformer en situation d'urgence sociale. L'urgence sociale se caractérise par une menace pour la vie, l'intégrité et la dignité d'une personne. Une action rapide doit être menée face à cette situation afin d'éviter des drames sociaux. Julien DAMON estime dans *la question SDF*¹ que « l'urgence sociale, avec ses dimensions humanitaires, affectives, et médicales, s'est implantée sur l'agenda politique à la fois en tant que problème spécifique, mais aussi en tant que mode particulier d'intervention ».

L'accès aux droits fondamentaux des personnes constitue l'objectif fondamental des politiques de lutte contre l'exclusion, impulsées par la DGAS en faveur des plus vulnérables. Cet objectif comprend l'accès à des services de proximité, en vue d'une

¹ Statistiques INSEE, personnes sous le seuil de pauvreté monétaire.

réponse immédiate aux situations d'urgence sociale. La loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion du 29 juillet 1998² a imposé un dispositif de veille sociale, piloté par l'Etat, dans tous les départements. L'objectif de cette loi était d'apporter des réponses globales, en rupture avec les seules logiques d'assistance.

Le 115, les services d'accueil et d'orientation (SAO), les accueils de jour et les SAMU sociaux ou équipes mobiles représentent les services en charge du premier accueil d'une personne en grande difficulté. Leur action coordonnée et complémentaire, dans le cadre de la veille sociale, apparaît être essentielle à la prise en charge de qualité des usagers. Les réflexions du ministère vont dans le sens d'une organisation formalisée de ces acteurs dans une « plate-forme de veille sociale » ou « plate-forme d'accueil ». En vertu de l'article L 345-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF), leurs missions sont d'informer et d'orienter, d'évaluer l'urgence de la situation, de proposer une réponse immédiate et de tenir à jour l'état des différentes disponibilités d'accueil dans le département. Ils peuvent proposer une orientation vers un hébergement d'urgence. Le plan de cohésion sociale de 2004 et la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005³ annoncent un renforcement du nombre de places, en CHR, CADA et maison relais.

L'intervention des acteurs de terrain est complexifiée, d'une part, par l'extrême diversité des personnes accueillies, de leurs besoins et des parcours suivant leurs prises en charge initiales, et d'autre part, par le nombre des acteurs et les relations interinstitutionnelles. La connaissance des catégories de population concernées, et des problématiques qu'elles rencontrent, est une donnée nécessaire à la mise en œuvre de la politique d'inclusion sociale menée par les DDASS et DRASS, notamment en ce qui concerne le pilotage et la planification de la veille sociale. Le type de prestations fournies doit en effet dépendre directement des besoins des personnes. Un système d'information fiable et rapide, en provenance des acteurs de la veille sociale, est donc primordial pour permettre à l'Etat de mener une action stratégique et d'anticiper les nouveaux besoins. De plus, son existence est fondée juridiquement. L'article L 312-9 du CASF organise les systèmes d'information de l'action sociale et médico-sociale. Il prévoit que « l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale concernés se dotent de systèmes d'information compatibles entre eux. Les établissements et services mentionnés à l'article L 312-1 se dotent d'un système d'information compatible avec les systèmes mentionnés précédemment ». Les établissements et services formant le dispositif de

¹ DAMON Julien. La question SDF. Le lien social. PUF. 2002.

² Loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion n° 98-657 du 29 juillet 1998

³ Loi de programmation pour la cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005

veille sociale sont concernés par l'article L312-1, 8° et doivent donc respecter les dispositions de cet article. Il faut cependant souligner la difficulté que peuvent rencontrer les structures à respecter cette disposition, insérée par la loi du 2 janvier 2002¹, alors que chacune dispose historiquement d'une organisation propre, et de données d'activité spécifiques plus ou moins structurées.

Dans la région Centre, la DRASS constate une absence de structuration précise du mode de fonctionnement des plates-formes de veille sociale dans les six départements (le Cher, l'Eure et Loir, l'Indre, L'Indre et Loire, Le Loir et Cher et le Loiret)². Le fonctionnement actuel des dispositifs ne permet pas la circulation d'une information précise, rapide et concertée avec les DDASS en ce qui concerne l'activité des opérateurs, les publics accueillis et le suivi dont ils bénéficient. De plus, les réunions de concertation entre les inspecteurs des services politiques sociales des DDASS et de la DRASS ont mis en évidence une grande diversité des enjeux et des attentes dans chaque département et la difficulté à harmoniser l'ensemble des pratiques existantes dans la région.

Cet état de fait ne permet pas à la DRASS d'évaluer la pertinence et l'efficacité de la politique mise en œuvre. Pourtant le pilotage de la veille sociale va être influencé par la mise en œuvre de la LOLF, Loi Organique relative aux Lois de Finances, qui introduit une logique de résultat dans la gestion des programmes et finances de l'Etat. Une image exacte de l'action conduite avec la participation de l'Etat est donc nécessaire au directeur de la DRASS qui est responsable du budget opérationnel de programme «inclusion sociale ».

La politique nationale actuelle tendant à la coordination des partenaires et la mise en œuvre de systèmes d'information a renforcé la réflexion menée sur le sujet dans la région. La conduite des travaux «Versini » autour de l'idée d'une modernisation, un paramétrage et une mise en cohérence de l'ensemble des dispositifs d'accueil, d'orientation, d'hébergement et d'insertion, pour l'adapter aux besoins et aux évolutions des publics les plus fragiles, a notamment été suivie avec attention par la DRASS. Ces travaux ont abouti en mars 2005 à la rédaction d'un référentiel national détaillant les missions de chaque opérateur du champ AHI, et préconisant un système d'information fiable et partagé et des protocoles définis en commun afin d'assurer les complémentarités entre les opérateurs de la plate-forme.

¹ Loi rénovant l'action sociale et médico-sociale n°2002-2 du 2 janvier 2002

² Carte de la région Centre en annexe 6.

Or, l'absence de visibilité au niveau de la région interroge sur l'efficacité voir l'existence de systèmes d'information entre les acteurs de terrain de la veille sociale, les DDASS et la DRASS. Dès lors, se pose la question de savoir pourquoi l'information ne remonte pas des opérateurs aux services déconcentrés.

Dans le cadre de mon stage d'exercice professionnel à la DRASS du Centre, j'ai été amenée à réfléchir à cette problématique. Il s'agissait notamment de faire un état des lieux et une analyse du fonctionnement des dispositifs de veille sociale et des modes de circulation de l'information dans la région ; l'objectif final étant d'émettre un avis sur l'intérêt et la possibilité de mettre en place un système d'information mutualisé au niveau régional. Ma réflexion sera centrée sur les opérateurs du premier accueil, et ne traitera pas en détail de l'hébergement d'urgence. Celui-ci sera seulement abordé par le biais du suivi des places disponibles par les opérateurs de la veille sociale. Cette restriction s'explique par le fait qu'un groupe de travail se réunit actuellement à la DRASS afin de constituer un tableau unique de remontée d'information sur les places d'hébergement d'urgence, élaboré autour de notions communes à l'ensemble des départements.

Je suis partie de deux hypothèses principales. La première est que l'organisation structurelle des dispositifs de veille sociale et les modes de communication adoptés ne permettent pas la circulation de l'information. La seconde est que les membres de la plate-forme et les services de l'Etat n'ont pas la même perception de l'enjeu d'une information rapide et précise.

Méthodologie :

- Analyse du contenu d'un système d'information :
 - Recherche documentaire.
 - Analyse des modes de communication de l'information utilisés actuellement dans les dispositifs de plusieurs départements (circuit de courrier et fax, Internet, réseau informatique,...).
 - Etude de l'impact d'une éventuelle mutualisation d'un système d'information.
- Rencontre avec des acteurs du dispositif : opérateurs et administratifs¹ :

Entretiens semi structurés à visée exploratoire (découverte des modes d'organisation de la veille sociale), et confirmatoire des hypothèses du mémoire.

¹Voir liste des entretiens en annexe 1

- Entretien préalable avec l'inspecteur en charge de l'inclusion sociale à la DRASS, afin de connaître les pratiques actuelles d'organisation de la veille sociale sur la région, et ses attentes en matière d'information.
- Entretiens avec les inspecteurs en charge de ce domaine dans cinq des six départements, afin de pouvoir mener une étude comparative, fondée sur une approche de terrain. Un tableau¹ permettant de récapituler l'organisation des dispositifs de veille sociale leur a été distribué et un entretien semi directif² a été mené concernant leur mode de communication avec les opérateurs et la DRASS, leur perception de l'information et l'intérêt qu'ils trouveraient à harmoniser leurs pratiques. Les entretiens se sont déroulés préalablement à la rencontre d'opérateurs, en juin 2005.
- Entretiens semi directif³ avec quatre responsables d'associations gérant plusieurs services de premier accueil, dans l'Indre et Loire, le Loir et Cher et le Loiret. Les entretiens se sont déroulés en juillet et septembre 2005. Questions abordées : Comment centralisent-ils l'information sur les places disponibles ; tiennent-ils un recueil de données concernant le type de population accueillie ; y a-t-il un suivi de la personne prise en charge, et un recueil des différentes solutions apportées ; tiennent-ils une analyse de ces données, et les utilisent-ils pour modifier l'orientation de leur action ; voient-ils un intérêt au référentiel en projet ; comment expliquent-ils l'inexistence d'un système d'information de qualité?
- Observation sur le terrain du fonctionnement du dispositif mis en place à Montargis, accueil de jour, SAO, équipe mobile, gestion du 115 les week-ends. Présentation des étapes possibles de l'utilisateur, suivi de sa démarche.
- Limites : Je n'ai pas pu avoir d'entretien avec des représentants de la DDASS de l'Indre et Loire et de la FNARS Centre, qui n'ont pas pu être disponible lors du stage et qui n'ont pas répondu à mes sollicitations écrites.

Si l'évolution des politiques relatives à l'urgence sociale rend nécessaire l'existence d'un système d'information performant (partie 1), la circulation de l'information n'est pas organisée en région Centre et se trouve freinée par de multiples éléments (partie 2). Plusieurs étapes seront à franchir avant de pouvoir élaborer un système d'information mutualisé sur la région (partie 3).

¹ Annexe 3

² Grille en annexe 2

³ Grille en annexe 4

1 UN SYSTEME D'INFORMATION PERFORMANT RENDU NECESSAIRE PAR L'EVOLUTION DES POLITIQUES RELATIVES A L'URGENCE SOCIALE

1.1 L'évolution historique de la réponse à l'urgence sociale : vers une structuration des dispositifs

1.1.1 La genèse et l'apparition de la notion de veille sociale

Le dispositif de veille sociale trouve son origine dans le dispositif d'accueil hivernal, et dans les campagnes ministérielles « pauvreté-précarité » menées depuis les années 80. À la fin des années 80, l'accroissement du nombre de personnes en grande difficulté sociale a pour effet la mobilisation des pouvoirs publics, et la multiplication des acteurs offrant une réponse de terrain aux difficultés rencontrées. Ce phénomène entraîne la mise en place du Dispositif Pauvreté Précarité (DPP) dont l'objectif est d'organiser la gestion et la coordination des différents moyens existants. À l'époque, ces moyens concernent principalement le domaine de l'hébergement.

La médiatisation grandissante de la situation des personnes sans domicile fixe a contribué à sensibiliser l'opinion publique. Cette information a été un des facteurs de la première intervention du législateur le 21 juillet 1994¹, dans une loi relative à l'habitat. Son article 21 prévoit l'élaboration d'un plan départemental pour l'hébergement d'urgence et impose une capacité minimum de logement par bassin d'habitat. Le plan avait alors pour objectif l'analyse des besoins et la prévision de la capacité d'hébergement à offrir dans des locaux présentant des conditions d'hygiène et de confort respectant la dignité humaine.

L'hiver 1993-94 a vu l'apparition du premier dispositif SAMU social dans les grandes villes. Ce service a permis d'aller vers des populations marginalisées, souvent réfractaires à toute démarche active menant vers un accompagnement social et/ou un hébergement.

La volonté de soutien des personnes en situation d'urgence sociale a conduit à la mise en place en 1995 d'un numéro vert à destination des sans abris, numéro qui deviendra le 115 en 1997. Il est destiné dans un premier temps à rendre plus accessible le dispositif

¹ Loi relative à l'habitat n° 94-624 du 21 juillet 1994.

d'hébergement d'urgence. Son rôle sera par la suite élargi à l'écoute, l'information et l'orientation plus générale des personnes en grandes difficultés.

La loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 est venue introduire, dans son article 157, aujourd'hui codifié à l'article L345-2 du CASF, l'obligation pour chaque département de mettre en place un dispositif de veille sociale. La notion de veille renvoie aux idées de garde, de surveillance. Elle a d'abord été utilisée dans le domaine sanitaire où elle est assimilée à « la détection et la surveillance de tous les événements susceptibles d'affecter la santé de l'homme »¹. Dans le domaine social, elle renvoie aussi à une action dont la finalité est la détection et la réponse à l'urgence sociale. L'objectif de la loi de 1998 est d'assurer une meilleure coordination des demandes, de garantir une orientation adaptée des personnes et de réguler les places d'hébergement. Le dispositif de veille sociale visé laisse une place importante à l'accueil et à l'orientation, les politiques antérieures étant davantage centrées sur le seul hébergement. Trois missions sont confiées à ce dispositif permanent : évaluer l'urgence, proposer une réponse immédiate et organiser sa mise en œuvre effective, tenir à jour les disponibilités d'hébergement.

1.1.2 Du dispositif de veille sociale de la loi de lutte contre les exclusions de 1998 au référentiel national de 2005

A) Les difficultés postérieures à la loi de 1998

Suite à la loi de 1998, un programme triennal de prévention et de lutte contre les exclusions est élaboré par le gouvernement, le 4 mars 1999. Il prévoit l'extension à tous les départements non couverts de certaines structures constituant le dispositif d'accueil hivernal, notamment les accueils de jour, les équipes mobiles et le numéro vert. De plus, certaines circulaires hivernales ont depuis prôné le renforcement des dispositifs de veille sociale. Pour l'an 2000 par exemple, la circulaire dispose que le 115 est un lieu d'observation privilégié de l'évolution de la demande, et des limites ou dysfonctionnements éventuels du dispositif.

Cependant, malgré de multiples actions, la mise en œuvre de la politique de lutte contre les exclusions rencontre depuis des difficultés. Plusieurs types de causes ont été identifiés².

¹ Loi de juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme.

² Synthèse du bilan de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, rapport IGAS n°2004054, Mai 2004

- Les causes exogènes à la politique menée pour la lutte contre les exclusions :

Le contexte économique et budgétaire, d'abord, a un impact important. La conjoncture économique, conjuguée aux évolutions du taux de chômage, notamment chez les jeunes et les chômeurs longue durée, a une répercussion sur l'accès à l'emploi des personnes en situation de précarité et sur le taux de pauvreté monétaire¹. Si de 1998 à 2001, la période a été marquée par une reprise de la croissance économique et par une amélioration de l'indicateur de pauvreté, à partir de 2001, le phénomène s'est inversé. Le chômage remonte et le nombre d'allocataires de minima sociaux augmente. Le déficit public de l'Etat se creuse. Cela explique en partie le financement parfois erratique de certains dispositifs, tel le gel de crédits en 2003 concernant le financement des PRAPS et des crédits alloués aux associations gérants des CHRS.

De plus, l'afflux de demandeurs d'asile, en croissance ces dernières années, provoque dans certains départements une présence massive de ces personnes accueillies au nom du principe de non sélectivité et d'inconditionnalité. Leur présence, souvent durable, due au manque de structures spécifiques à leurs situations (ils sont autorisés à rester sur le territoire jusqu'au traitement de leurs demandes, mais pas à bénéficier des mesures d'insertion), empêche parfois la fluidité du dispositif. De ce fait, elle peut être considérée comme un frein à la prise en charge de certains grands exclus en situation d'urgence.

Ensuite, la pénurie de logement, aussi bien dans le parc public que privé, empêche la mise en œuvre effective de certaines dispositions de la loi de 1998.

Enfin, il est à noter de la part du ministère une succession de plans, dont l'articulation n'est pas toujours évidente. Il est possible de citer le Plan National d'Action pour l'Inclusion sociale (PNAI) 2003-2005, élaboré dans le cadre de la politique européenne, et le Plan National de renforcement de la Lutte contre la précarité et l'Exclusion (PNLE) de mars 2003. Ce dernier, présenté par Mme Versini, a comme objectif principal de rendre effectif, sur trois ans, l'accès aux droits des personnes en situation de précarité ou d'exclusion. Un de ses axes concerne l'amélioration des dispositifs d'accueil et d'hébergement.

¹ DEMAILLY, GILLES, LOISY « conjoncture et pauvreté : des effets contrastés selon les indicateurs retenus », les travaux de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004, La Documentation française, 2004. Et DARES, « les bénéficiaires des politiques de l'emploi : des parcours sensibles aux mouvements conjoncturels de l'économie », Premières synthèses, N° 52.3, décembre 2002.

- Les causes relatives à la mise en œuvre de la politique de lutte contre les exclusions :

Le pilotage de la politique est mis en avant. La coordination entre les acteurs de la politique de lutte contre les exclusions est jugée insuffisante. L'existence de multiples instances consultatives ou de coordination autre que l'Etat, réunissant en partie les mêmes personnes (CASU, comités départementaux du FSL, du FAJ, commissions de surendettement...) constitue un frein à son rôle d'animation et d'impulsion. Cette multiplication d'instances engendre des conséquences telles un effet de lassitude lié aux fréquentes sollicitations ou le scepticisme croissant des la part des acteurs de terrain. De plus, un dialogue difficile entre l'Etat et les associations est remarqué. Enfin, une insuffisance d'instruments d'analyse des besoins des publics, et de suivi informatique et financier des mesures, ne permet pas une véritable évaluation des dispositifs. Pourtant, la loi du 2 janvier 2002 dispose que l'action sociale et médico-sociale repose tout autant sur la mise à disposition de prestations en espèce ou en nature que sur «l'évaluation continue des besoins et des attentes » des publics. Cette évaluation est nécessaire pour offrir un service adapté aux publics connaissant des difficultés.

Au vu de ce contexte et pour répondre aux objectifs du PNLE, une réflexion sur la mise en cohérence du dispositif national d'urgence a été engagée. Un tour de France a permis d'établir un état des lieux national de la situation et des problématiques rencontrées. Il a été décidé d'engager une modernisation du dispositif avec comme idée de fond une démarche de labellisation. Un audit a été effectué par Capgemini et Ernst&Young¹, et des groupes de travail regroupant des agents des DDASS et DRASS ont réfléchi sur différentes thématiques (publics accueillis, pilotage et territorialisation, offre de service). Leurs préconisations ont été soumises à un groupe de travail réunissant les principales associations opératrices dans ce domaine. Cette démarche doit conduire à la définition d'une doctrine de l'urgence sociale et de l'insertion, appuyée sur des cahiers des charges correspondant à chaque grande catégorie de services.

L'ensemble de ces travaux a permis la rédaction, en mars 2005, d'un référentiel national concernant le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion. La circulaire hivernale² 2005-2006 y fait référence, en soulignant qu'il a pour vocation de servir un intérêt général d'amélioration de la qualité et des prestations offertes. Ce référentiel n'a aucune portée normative. Il ne comporte que des préconisations, ce qui peut être un frein à une réelle mobilisation des acteurs vers l'harmonisation des pratiques. Cependant, le fait d'imposer

¹ Rapport modernisation, paramétrage et labellisation du dispositif d'urgence sociale

² Circulaire DGAS/1A/2005/459 du 11 octobre 2005 relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion. Plan hiver 2005-2006

une organisation aurait certainement posé des difficultés par rapport aux problématiques spécifiques locales.

B) Le contenu du référentiel de 2005

a) Le cadre général de la veille sociale

La veille sociale est une des catégories composant le dispositif global d'urgence sociale et d'insertion. Celui-ci regroupe :

- la veille sociale : le 115, les SAO, les équipes mobiles et les accueils de jour ;
- l'hébergement d'urgence, de post urgence, et d'insertion ;
- les dispositifs et les actions d'accès à l'emploi, au logement et à la vie sociale.

Chacun de ces services offre des prestations très variées allant de l'accueil à l'évaluation, l'orientation et l'accompagnement. Ces distinctions n'entraînent pas un cloisonnement strict des missions de chacun des services. Par exemple, un accueil de jour ou des équipes mobiles peuvent dans la pratique participer à des prestations d'insertion, offrant un accompagnement s'inscrivant dans la durée.

En ce qui concerne la veille sociale, la constitution d'une plate-forme d'accueil regroupant les acteurs de la veille sociale est préconisée. Le fonctionnement à l'échelle départementale ne signifie pas qu'elle puisse intervenir concrètement sur l'ensemble du territoire. Aller au devant de toutes les situations d'urgence dans les domaines ruraux paraît en effet peu possible. La plate-forme peut servir de référent à l'ensemble des intervenants sociaux du département. Un cahier des charges, rédigé au sein du comité départemental de la veille sociale, est préconisé. Ce comité, piloté par la DDASS, regroupe les représentants des diverses composantes du dispositif AHI, et les techniciens des autres services de l'Etat, des collectivités locales, des CCAS, du 15, du 18, de la police, ou de la CAF.

Le référentiel dispose que pour être opérationnelle, la plate-forme doit notamment disposer:

- d'une capacité réelle de gestion des places, les structures d'hébergement étant tenues de déclarer leurs places vacantes au 115 ;
- de protocoles d'intervention définis en commun afin d'assurer les complémentarités entre les opérateurs de la plate-forme ;
- d'un système d'information fiable et partagé.

b) La clarification des missions et des rapports des opérateurs du premier accueil

- La mission du 115 : permanence et réactivité

Le 115 est un numéro d'urgence de service public au même titre que le 15 (SAMU) ou le 17 (police). Il permet un appel gratuit pour l'appelant et pour le centre qui lui répond. Les circulaires hivernales, suivant la circulaire fondatrice du 30/05/97, ont élargi le public visé à toute personne en grande difficulté, sans abri ou non. De plus, le 115 est désigné comme un observatoire privilégié de l'évolution de la demande et des dysfonctionnements éventuels du dispositif. Il fonctionne sur les principes d'immédiateté, d'inconditionnalité et d'anonymat.

Le référentiel insiste sur le rôle central du 115 au sein de la plate-forme de premier accueil. Le 115 assure, en permanence, une mission :

- d'accueil, d'écoute et d'information ;
- d'évaluation et d'orientation, notamment vers l'hébergement. À ce titre, il lui revient en particulier de centraliser, au quotidien, l'information sur les capacités d'hébergement disponibles. Le référentiel énonce aussi que certaines places doivent être dédiées au 115, afin de lui donner la capacité de répondre à la demande ;
- de contribution à l'observation sociale, en termes de connaissance et d'alerte.

Quant aux moyens et modalités d'intervention, les 115 répondant à une mission permanente d'intérêt général, ils ont vocation à être financés de manière pérenne. Le financement par conventions pluriannuelles doit être recherché.

- Le SAO, accueil et orientation vers l'ensemble des partenaires du domaine social

Le SAO, composante du dispositif de veille sociale assure sa mission dans le respect d'un principe primordial, l'accueil inconditionnel sur le territoire. Il peut être défini comme un guichet (accueil physique) où sont initialisés des parcours individualisés, quelle que soit l'approche initiale ayant amené la personne. Il constitue souvent la porte d'entrée du dispositif global de veille sociale et d'insertion sur le territoire. Les SAO doivent également servir d'observatoire local pour évaluer aussi bien les situations de précarité et d'exclusion que les solutions proposées pour y remédier.

Le référentiel énumère les prestations fournies par le SAO :

- accueil physique et écoute professionnelle,
- analyse des besoins immédiats de la personne et identification des besoins en matière d'accès aux droits,
- suivi de l'orientation et réorientation,
- domiciliation si nécessaire,
- accompagnement physique si nécessaire,

- observation sociale,
- solution d'orientation et d'hébergement en liaison directe avec les structures d'hébergement et avec le 115.

La diversité des prestations offertes par le SAO nécessite la formalisation d'un partenariat identifié. Son opérationnalité repose sur l'existence d'un protocole opératoire, signé par l'ensemble des partenaires du réseau de prise en charge des personnes en grande difficulté, afin d'assurer la possibilité d'un recours aux moyens de ceux-ci.

Pour assumer sa mission d'observation sociale et d'orientation, le SAO doit s'appuyer sur un protocole de recueil et d'exploitation des données et tenir un état des personnes accueillies et des modalités de leur suivi.

- Les équipes mobiles au devant des personnes en difficulté

L'essence même des équipes mobiles est « d'aller vers » les personnes les plus désocialisées, qui n'ont plus ou pas le désir et la capacité de demander de l'aide, quel que soit le lieu où elles sont. Elles se présentent sous forme de « Samu social », d'équipe médico-sociale, ou de maraude. Les équipes mobiles se distinguent donc fondamentalement des autres services du dispositif AHI par le fait qu'elles agissent là où vivent ces personnes, pour leur offrir leur secours et une écoute favorable à l'élaboration ou à la reprise de liens sociaux.

Leurs missions consistent, dans un premier temps, à évaluer le danger encouru par les personnes rencontrées dans la rue, souvent en situation de survie précaire. Dans un second temps, elles pourront leur proposer des services (mise à l'abri, aide ponctuelle, information, écoute et soutien, accompagnement...) et les mettre en relation avec les partenaires adéquats en fonction de leurs besoins. Le référentiel distingue les interventions ponctuelles, ayant vocation à répondre à l'urgence, des interventions au long cours permettant le maintien du lien social.

Dans leur organisation, elles reposent sur un réseau coordonné, institutionnel et associatif. Le référentiel insiste sur le fait que les équipes mobiles doivent renforcer l'interactivité des intervenants du domaine social et sanitaire (115, PASS, urgences hospitalières...). De plus, elles doivent pouvoir mobiliser rapidement des places d'urgence ou des nuitées d'hôtel.

- L'accueil de jour : abri et maintien d'un lien social

L'accueil de jour est un espace permettant d'accueillir en accès libre, pendant les heures d'ouverture, toute personne qui le souhaite. Aucun critère d'admission ne doit, en principe, être exigé, si ce n'est l'absence de comportement violent, incompatible avec la

vie en collectivité. La première mission d'un accueil de jour est d'être un lieu de sociabilité, d'abri et d'échange et dans la journée. Certains services peuvent être mis à disposition des personnes (aide alimentaire, blanchisserie, courrier...). Sa mission principale d'accueil ne l'empêche pas de jouer un rôle informatif et d'accompagnement. Il peut orienter, si besoin, vers un hébergement d'urgence, vers une plate forme d'accueil des demandeurs d'asile ou vers une permanence d'accès aux soins, par exemple. Chaque accueil de jour doit s'inscrire dans un partenariat avec l'ensemble des acteurs du dispositif, d'une part pour assurer un maillage territorial cohérent, d'autre part pour adapter ses horaires d'ouvertures avec les autres services.

La réflexion nationale sur la modernisation des dispositifs de veille sociale s'accompagne de préconisations concernant la mise en place de systèmes d'information ; systèmes qu'il convient de définir.

1.2 La notion de système d'information dans le domaine de la veille sociale

1.2.1 La notion générale de système d'information

Qu'est ce qu'un système d'information ? Cette terminologie ne permet pas dans un premier abord d'avoir une idée précise et cadrée de ce qu'elle représente. Elle repose sur la notion d'information qu'il convient de définir. Information vient de «informae » qui signifie « mettre en forme ». L'information serait donc la mise en forme d'une entité dont le statut ne serait pas encore celui d'une information. Cette entité représente une connaissance ou une donnée qui en elle même ne permet pas une représentation lisible par le destinataire. Cette définition est donnée par Mc Kay¹, pour qui l'information est tout ce qui change la représentation d'une connaissance. B. Lussato² a souligné l'importance du sens de la connaissance véhiculée : « un message est un ensemble de données qui ne deviendront des informations que lorsque le message sera perçu et compris ». D'autres auteurs ont une vision de l'information plus finaliste. Ils observent que dans la plupart des situations, une information fait passer le système qui la reçoit à un stade de moindre incertitude. L'information est pour eux tout élément susceptible de diminuer l'incertitude. Le Dr JF Philippon³, dans son intervention à l'ENSP, combine ces notions pour définir l'information comme une donnée traitée qui modifie l'état de « certitude » d'un système.

¹ MCKAY. *Information, mechanism and meaning*. MIT Press. Cambridge, Mass, 1969

² LUSSATO B. *théories de l'information et processeur humain*. Jean-Favart. 1980

³ Intervention relative aux systèmes d'information du Dr Philippon, ENSP, mars 2005

Plusieurs étapes vont permettre la transformation des données en information :

- la collecte des données, qui vise à rassembler ces données à partir de diverses sources,
- la saisie qui consiste à transférer ces données sur un support exploitable,
- la transformation des données en information par modification de leur apparence ou de leur contenu par agrégation, calcul,
- le stockage qui assure la pérennité des informations,
- la diffusion qui rend les informations disponibles pour les utilisateurs.

La reprise de ces étapes est transposable dans un dispositif de veille sociale. Par exemple, les données collectées par le 115 ou SAO, peuvent être saisies dans un tableau de bord, puis transformées en statistique par un logiciel, stockées à la DDASS et diffusées aux partenaires concernés.

L'information qui ressortira de ces étapes devra combiner plusieurs qualités. Elle devra être objective, précise, fiable (faible probabilité d'erreur), justifiable, compréhensible par l'utilisateur et accessible. Cependant, il ne suffit pas à l'information de réunir l'ensemble de ces qualités intrinsèques pour être intéressante professionnellement. L'information doit être utile et répondre à un besoin. Elle doit permettre de répondre à un questionnement, en provenance par exemple d'un décideur. Elle peut constituer un outil d'aide à la décision. J.Forrester¹ expliquait déjà en 1961 que le management est le processus de conversion de l'information en action.

Après avoir précisé la notion d'information, il est possible d'expliquer le sens de la notion de système d'information. Si on se base sur la définition de Joël de Rosnay², un système d'information est « un ensemble de données en interaction dynamique (les traitements) organisées en fonction d'un but, produire de l'information ». Plus simplement, il s'agit de l'ensemble des méthodes de traitement de l'information et des moyens matériels et humains utilisés dans une organisation. Il englobe le parcours complet de la donnée, de son recueil initial à sa dernière transformation et transmission.

1.2.2 L'introduction de systèmes d'information dans le domaine social

La réflexion sur les systèmes d'information est relativement récente dans le domaine sanitaire et social. Elle a davantage été développée dans le domaine sanitaire, avec notamment la création du PMSI, programme de médicalisation des systèmes d'information. Le ministère se préoccupe de cette thématique depuis les années 90.

¹ FORESTER. *Industrial dynamics*. MIT Press. Cambridge. 1961

² DE ROSNAY J. *Le Macroscopie*. Point, Seuil, 1975

Plusieurs services lui sont consacrés : SICOM (service de l'information et de la communication), SINTEL (systèmes informatiques et télécommunication). De plus, il a élaboré un schéma directeur des systèmes d'information donnant des orientations et objectifs pluriannuels.

On assiste actuellement dans le domaine social à une multiplication des demandes chiffrées sous des formes variées, dont les tableaux de bord. Ces demandes, lancées au gré des besoins décisionnels et/ou des mouvements politiques, n'ont jamais fait l'objet d'une réflexion globale sur leur organisation et leurs objectifs. Elles sont arrivées avant la mise en place d'un véritable système d'information, ce qui a conduit à un enchevêtrement des informations. Une structuration paraît nécessaire, notamment au vu de leur enjeu dans la conduite des politiques sociales.

Pour un inspecteur des services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales, la mission d'évaluation des politiques sociales et de contrôle des organismes qui les mettent en œuvre nécessite la disponibilité, l'accessibilité et la pertinence de l'information. Christian Rollet, chef de l'IGAS en 1998, estime que dans le domaine social, l'information globale porte sur les aspects comptables et financiers, les ressources humaines, l'activité des structures et les résultats obtenus. Cette approche sollicite des indicateurs de moyens et de résultats performants. Il distingue deux diagnostics dans le domaine social. L'un souligne dans certains domaines une profusion d'informations existantes, dont l'absence de structuration empêche de retirer celle qui est utile. L'autre concerne les domaines comme l'urgence sociale, souffrant à la base d'une lacune en information. La priorité est alors au développement de recueils de données. L'approche de Christian Rollet ne doit pas faire oublier que le système d'information recherché correspond à un domaine d'intervention peu quantifiable. L'approche statistique peut en effet difficilement rendre compte de la dynamique de l'exclusion. Il n'est pas possible de récolter l'ensemble des informations concernant des situations aussi complexes que celles du domaine social. Cependant, un degré absolu de certitude dans ce domaine ne serait pas forcément un apport indispensable aux décideurs. L'approximation, si elle est réduite, n'empêche en effet pas de rendre compte de certains phénomènes, comme par exemple une augmentation de l'exclusion chez les travailleurs pauvres.

Une des problématiques principales tient au fait que le secteur social tire l'essentiel de son information d'entités extérieures à l'administration. Or, les résistances aux échanges sont un obstacle important dans le domaine social. Cela peut s'expliquer par une culture professionnelle essentiellement orale, par la mise en avant du secret professionnel ou par l'absence d'habitude des professionnels quant à ces échanges. Les barrières institutionnelles doivent donc être transcendées de manière à aboutir à la reconnaissance du rôle régulateur de l'Etat.

Dans cet objectif, et parallèlement à la modernisation des outils de communication, les services déconcentrés commencent à développer des outils informatiques comme Internet, Intranet, Extranet. Par exemple, une réflexion sur la communication de l'information a conduit à la constitution de SIT, systèmes d'information territoriaux, pilotés par le préfet. Ils consistent à mettre en ligne les réseaux des services déconcentrés afin d'assurer une communication entre eux et un partage de données avec quelques partenaires choisis, telles les communes.

Ces systèmes potentiellement accessibles par davantage de personnes posent le problème de la confidentialité des données. L'information dans le domaine social peut être amenée à concerner des situations particulières d'utilisateurs. La sécurité de l'information est donc à mettre en relief. Juridiquement, la loi informatique et liberté impose des règles. La CNIL, Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, réglemente, contrôle ce domaine.

1.2.3 L'intérêt d'un système d'information dans la mise en œuvre d'une politique de veille sociale

Le besoin d'information a d'une manière générale trois origines : les obligations légales, le besoin de coordination des membres d'une organisation, la préparation des décisions. Se fait également ressentir le poids récent de l'idée de « rendre compte », accompagnant une politique de performance (LOLF). Si les besoins dans le domaine de la veille sociale peuvent trouver leurs sources dans ces origines, il est intéressant d'analyser l'intérêt d'un système d'information en approfondissant le besoin aux trois principaux niveaux du dispositif : l'activité des opérateurs, celle de la DDASS et celle de la DRASS. En effet, les systèmes d'information ne sont pas performants et pertinents de manière intrinsèque, ils ne le sont qu'en fonction des besoins de leurs utilisateurs. Aux différents niveaux de besoins correspondent différents niveaux de décisions.

A) Au niveau des opérateurs : réactivité du dispositif

Au niveau des opérateurs des plates-formes, les données recueillies doivent permettre une intervention rapide. Elles serviront à la prise d'une décision opérationnelle, décision qui ne nécessite que des informations quantitatives, répétitives, simples mais certaines. Il s'agit surtout des informations provenant de chaque structure proposant un hébergement dans le cadre de la gestion des places d'urgence, et de leur transmission aux membres de la plate-forme. Le besoin concerne ici directement l'utilisateur. La qualité de l'aide qu'il va recevoir dépend directement des possibilités de réponses concrètes, par un hébergement, une orientation, une information, ou simplement une écoute. L'enjeu de

cette information est important, sa rapidité pouvant éviter des découragements, bifurcations ou ruptures.

B) Au niveau de la DDASS : pilotage, planification, évaluation

Au niveau des DDASS, comme de la DRASS, les informations en provenance des plates-formes vont plutôt être à l'origine de décisions tactiques et stratégiques. Elles sont plus diversifiées et complexes. À la fois quantitatives et qualitatives, elles sont généralement moins fiables que celles nécessaires aux décisions opérationnelles. Il s'agit par exemple des informations concernant les situations personnelles des usagers de la plate-forme (problématiques rencontrées, situation familiale...).

Les DDASS ont besoin de certaines données, régulièrement actualisées, pour pouvoir gérer les situations d'urgence. La mise en œuvre des plans hivernaux, notamment, nécessite une connaissance précise du nombre de personnes à la rue, en demande d'un logement, et de la capacité disponible. Il reviendra à la DDASS de mobiliser de nouvelles places, dans les structures d'hébergement existantes ou dans des hôtels.

Sur du plus long terme, le suivi et l'analyse des populations entrantes et sortantes, et des fréquentations de structures, sont des données essentielles à la planification, aux autorisations, et à l'allocation de ressource. L'élaboration du schéma AHI et le pilotage de projets relatifs au dispositif de veille sociale nécessitent que les DDASS puissent suivre, voir anticiper les demandes. La prise en compte de la diversité des publics serait ainsi assurée. En effet, le dispositif doit permettre de répondre à (liste non exhaustive) :

- des travailleurs pauvres,
- des couples,
- des familles avec enfants,
- des femmes victimes de violence,
- des jeunes refusant parfois les solutions traditionnelles d'hébergement proposées, et en absence totale de ressources,
- des demandeurs d'asile, ou déboutés du droit d'asile,
- des personnes très déstructurées pouvant avoir des troubles psychiatriques, parfois dépendantes (alcool, drogue) et/ou violentes.

Enfin, un système d'information constitue un outil fondamental de la mission d'évaluation. Selon la charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics rédigée par la société française de l'évaluation en octobre 2003, « l'évaluation cherche à fonder des jugements sur la valeur des actions publiques. Elle vise à donner plus de cohérence à l'action publique, à améliorer son efficacité et à mobiliser tous ses acteurs. Elle contribue à la prise de décision publique ; elle concourt à moderniser la gestion de

l'administration et des services publics et à rendre plus efficace la dépense publique ». Elle précise aussi que les enjeux de l'évaluation concernent l'ensemble des citoyens et engagent l'intérêt général.

Des informations fiables, cohérentes et régulières sont nécessaires à la DDASS avant toute démarche d'évaluation. Dans le domaine de la veille sociale, elles doivent permettre de fonder un jugement sur l'état du dispositif, reconnu par l'ensemble de ses acteurs. La prise en compte collective de l'évaluation permettra d'en déduire des actions concrètes. Les DDASS ont donc intérêt à animer un système d'information en provenance des opérateurs de la veille sociale. Cela faciliterait l'évaluation de l'activité des services (réponses apportées à la diversité des publics, fluidité des passages, orientation et suivi des personnes). Cependant, cette information ne permettra pas en elle-même la conduite d'une démarche globale d'évaluation de la politique de réponse à l'urgence sociale. Celle-ci nécessite la mise en œuvre d'un projet construit autour de l'ensemble des éléments de la conduite de la politique (budget, structure, personnels...) et pas seulement sur les populations et prestations.

Actuellement, la seule évaluation effectuée sur l'action des opérateurs consiste bien souvent en l'examen rapide du rapport d'activité avant le renouvellement annuel de la convention de financement. Cette convention, fixant des objectifs aux opérateurs, est obligatoire dès que la subvention accordée dépasse un certain montant.

C) Au niveau de la DRASS : le pilotage budgétaire et l'observation sociale

Les besoins d'information concernant la veille sociale au niveau régional sont principalement de deux ordres, le pilotage budgétaire et l'observation sociale.

En ce qui concerne le pilotage budgétaire du dispositif, la DRASS doit répartir les crédits sur l'ensemble des départements. Il n'y a pas d'indicateurs fiables permettant, d'une part, de comparer l'activité des dispositifs (nombre et caractéristiques des usagers accueillis), et d'autre part, d'établir les moyens dont disposent les acteurs de la veille sociale. Le personnel, les locaux, les outils affectés à ces services ne sont pas comptabilisés en terme de coût. De plus, la part des financements non pérennes est incertaine. L'insuffisance des moyens et les causes de cette insuffisance ne peuvent donc pas être objectivées. Pourtant, la remontée d'informations objectivables sert de base pour les demandes au ministère lors du dialogue de gestion, et représente dès lors un enjeu de taille pour les DRASS.

La LOLF met en place une nouvelle architecture budgétaire basée sur un concept de performance. Un de ses buts principaux est le renforcement des pouvoirs du parlement, par plus de transparence sur le choix et l'utilisation des fonds. Le rôle des DRASS se trouve renforcé, à travers la nouvelle responsabilité du directeur relative à la gestion de certains BOP, dont le BOP « inclusion sociale ». La déclinaison du programme national « politique en faveur de l'inclusion sociale » fait apparaître l'action 2 « en faveur des personnes les plus vulnérables ». L'objectif de performance correspondant est d'assurer une meilleure répartition des services de proximité, adaptée aux besoins spécifiques des personnes les plus vulnérables. Il se décline régionalement en « tendre à un SAO et un accueil de jour par département ». Les indicateurs proposés concernent le taux de couverture territoriale en services adaptés au sein de plate-forme de veille sociale. Ces objectifs, qui peuvent correspondre à ceux du schéma AHI, nécessitent une remontée d'informations sur les besoins réels des départements, afin d'aboutir à une répartition optimale des crédits.

En ce qui concerne l'observation sociale, le recueil du nombre de personnes accueillies, leurs demandes spécifiques, la réponse à leurs demandes, devrait permettre, s'il était effectif, d'établir une synthèse régionale de la situation de la réponse à l'urgence sociale. Une vue d'ensemble est nécessaire, afin de ne pas généraliser une situation correspondant à un contexte géographique et social spécifique. L'analyse des données sert de base à la planification régionale et permet de répondre aux demandes du

ministère. Une circulaire de 1999, relative à la mise en place d'une structure régionale de coordination de l'observation sociale¹, apporte des détails sur cette mission.

La DRASS de la région Centre est particulièrement intéressée par la mise en place d'un système d'information, en raison de son projet d'observatoire dans le domaine de l'exclusion et de la précarité. Elle a engagé une démarche d'observation régionale et interdépartementale partagée, en confiant une étude de faisabilité au LERFAS (Laboratoire Etude Recherche Formation en Action Sociale) de Tours. Celui-ci a rendu ses conclusions en décembre 2003 et préconise d'orienter le dispositif d'observation sur :

- la mise en place d'un tableau de bord régulier des principaux minima sociaux,
- une analyse territoriale annuelle de l'évolution des phénomènes d'exclusion et de précarité,
- des analyses thématiques définies en fonction des spécificités observées.

L'ensemble des thématiques serait traité en partenariat avec la CAF, les DDASS de la région, la DRTEFP et l'INSEE.

Dans le cadre de la deuxième orientation, la DRASS s'intéresse particulièrement à la collecte de données permettant de mesurer la pression subie par les opérateurs du dispositif de premier accueil.

Les données émanant des associations caritatives, gestionnaires d'établissements d'accueil ou de dispositifs de lutte contre les exclusions et prestataires de services auprès des populations en difficultés seront intégrées dans la démarche d'observation. Ces éléments s'articuleront avec le développement, dans le cadre de la LOLF, de la mise en place d'indicateurs de nature à permettre l'évaluation des politiques de lutte contre l'exclusion.

La première partie a démontré l'intérêt d'un système d'information, sinon mutualisé, du moins harmonisé. Pourtant, il n'existe pas en région Centre de système d'information concerté. Une absence de visibilité des dispositifs départementaux et des publics accueillis au niveau de la région Centre est constatée. Se pose alors la question de savoir ce qui freine la circulation de l'information dans les organisations existantes.

¹ Circulaire DAS-DREES n°99/540 du 22/09/99 relative à la mise en place d'une structure régionale de coordination de l'observation sociale.

2 LES FREINS A LA CIRCULATION DE L'INFORMATION EN REGION CENTRE

L'analyse des entretiens effectués auprès des personnes concernées (inspecteurs de l'action sanitaire et sociale et opérateurs) a permis de discerner les éléments principaux qui freinent la circulation de l'information : le manque d'harmonisation des pratiques et le poids du ressenti des acteurs face aux enjeux de l'information. Leur analyse mêlera état des lieux et problématiques rencontrées sur le terrain.

2.1 Le manque d'harmonisation des pratiques

2.1.1 Des lacunes dans la structuration de la veille sociale

Le questionnement sur la circulation de l'information des acteurs de la veille sociale aux DDASS et à la DRASS nécessite en premier lieu une connaissance de l'organisation et des relations des opérateurs dans chaque département. Le premier accueil ne devant parfois constituer qu'une première marche, qu'un « tremplin » vers l'insertion, la question des relations avec les acteurs de l'hébergement d'urgence et d'insertion (abris de nuit, CHR) et des prestations d'insertion se pose aussi. Si cet aspect n'est pas explicitement détaillé ci-dessous, il est abordé, notamment par le biais des orientations proposées aux usagers par les opérateurs du premier accueil. L'idée reste qu'un positionnement défini des acteurs de la veille sociale est un préalable essentiel à la coordination de l'ensemble du dispositif AHI, la diversité des prestations existantes ne devant pas conduire à un morcellement de la prise en charge.

A) Le positionnement incertain des opérateurs de la veille sociale

L'état actuel des dispositifs de premier accueil mis en place démontre la présence dans tous les départements de la plupart des services décrits dans le référentiel : un 115, un SAO et/ou un accueil de jour et une ou plusieurs équipes mobiles. Cependant, leurs modes et périodes d'intervention sont peu homogènes.

Nombre d'opérateurs:

	115	SAO	équipe mobile	Accueil de jour
Cher	1	1	1	0
Eure et Loir	1	2	2	1
Indre	1	2	1 (maraude gendarmerie)	0
Indre et Loire	1	1	2 (dont une fixe)	2
Loir et Cher	1	1	1 (medico-sociale)	0
Loiret	1	3	2	2

Périodes d'intervention :

	115	SAO	équipe mobile	Accueil de jour
Cher	Permanent	Journée, à l'année	Permanent par astreintes	Non
Eure et Loir	Permanent	Journée, à l'année	De 18h à minuit, pendant la période hivernale	Journée, à l'année
Indre	Permanent	Journée, à l'année	Irrégulier	Non
Indre et Loire	Permanent	Journée, à l'année (2 matins sur RDV)	A l'année, dispositif fixe en journée, mobile le soir	Matin à l'année ; journée en hiver
Loir et Cher	Permanent	Journée, à l'année	En journée, à l'année	Non
Loiret	Permanent	Journée, à l'année	A l'année	Journée, à l'année

- Les difficultés de fonctionnement du 115 :

Il est possible de synthétiser le fonctionnement et les problématiques du 115 sur la région. Le standard du 115 est le plus souvent assuré par un CHRS. Généralement, l'ensemble de l'équipe peut répondre aux appels reçus majoritairement après 18h. La nuit, un surveillant de nuit ou un partenaire extérieur (police, gendarmerie) prennent le relais. La majorité des personnels des CHRS a reçu une formation relative aux modes de réponses à apporter aux usagers.

Plusieurs opérateurs peuvent se partager la gestion du 115. Par exemple, le département du Loiret utilise un système mutualisé et coordonné de plusieurs services téléphoniques, à Orléans et Montargis. Les capacités d'hébergement sont transmises à chaque changement d'opérateurs. Cependant, les pratiques d'orientation ne sont pas identiques, malgré l'existence d'une convention de fonctionnement du 115. De plus, le 115 est parfois dans l'impossibilité de fournir une réponse à une demande d'hébergement, en raison de la capacité insuffisante du département. Selon l'inspectrice du Loiret, des difficultés sont provoquées par le régime des demandeurs d'asile, dont le dispositif est géré par la préfecture. Par exemple, en cas de disponibilités dans leur dispositif d'hébergement spécifique, les places ne peuvent pas être utilisées pour tout public.

Les appels reçus proviennent des usagers, des professionnels sociaux ou partenaires, ou encore de résidents qui voient là un moyen de joindre les services gratuitement. Le nombre d'appels polluants très important a baissé avec l'installation d'un pré-décroché automatique. Les opérateurs de terrain conçoivent comme une évidence le fait d'utiliser

cette ligne pour répondre à la fois aux usagers et aux partenaires. Cependant, l'inspecteur de la DRASS estime qu'il s'agit d'un détournement de la mission du 115, dont la gratuité se justifie uniquement par le besoin des usagers.

La difficulté de coordination de la veille sociale peut provenir de l'absence d'un chef de file entre les différents services. Dans certains départements, le préfet confère un tel rôle au 115 dans l'arrêté relatif au plan hivernal, de façon à le légitimer par rapport aux autres structures.

L'ensemble de ces difficultés ou de ces incertitudes de fonctionnement ne facilite pas la mission de collecte d'information que pourrait remplir le 115, en tant que premier interlocuteur des personnes en grande difficulté. Pourtant, l'ensemble des partenaires rencontrés sur le terrain ou dans l'administration s'accorde sur l'intérêt d'un recueil lors de chaque appel de la situation de l'utilisateur, de l'heure d'appel, de la problématique, des réponses ou absences de réponse apportées.

- La proximité des missions des SAO et accueils de jour :

Le fonctionnement des SAO et accueils de jour est assez uniforme sur l'ensemble de la région. Les missions et périodes d'ouverture sont proches. La seule limite observée dans le positionnement de ces deux services est l'absence de frontière précise entre leurs activités respectives. L'accueil de jour devrait en principe se centrer sur les activités occupationnelles. Dans les faits, il exerce également une mission d'information et d'orientation. Cependant, cette difficulté n'est pas relevée par les opérateurs de terrain et par les inspecteurs. Les départements accueillant à la fois un SAO et un accueil de jour ont un besoin d'accueil tel que l'activité des deux services est nécessaire et «non concurrentielle ». Le problème qui peut se poser, particulièrement lorsque les deux services ne dépendent pas de la même association, est qu'aucun suivi précis d'une situation individuelle observée dans les deux lieux ne puisse être effectué.

- La grande diversité des équipes mobiles :

Le mode de fonctionnement et la périodicité des équipes mobiles sont très variables d'un département à l'autre. Une comparaison entre ces divers services paraît donc inadéquate. Le tableau présenté ci-dessus fait apparaître que certaines équipes peuvent intervenir, à la demande, en permanence, que d'autres se présentent davantage comme des maraudes intervenant de manière ponctuelle. Certaines (Chartres) ne fonctionnent que lors de la période hivernale. Au niveau de l'organisation, quelques départements se contentent d'un véhicule avec une seule personne intervenante (Cher) , d'autres constituent de véritables équipes, associant parfois le soin à l'intervention sociale (équipe médico-sociale de Blois).

- Le financement des opérateurs de la veille sociale :

Il n'est lui non plus pas identique pour tous les services. La part de la dotation globale de financement, de l'ancienne ligne budgétaire 39/03 est importante. Des subventions du Conseil Général, des municipalités et la part de financement propre de l'association complète le budget. Les inspecteurs soulignent la difficulté causée par l'utilisation d'un budget unique par des associations gérant à la fois un CHRS, le 115, une équipe mobile... La présentation de budgets propres à chaque activité permettrait outre une transparence de gestion accrue, une attention plus forte des opérateurs sur chacune des activités. Dans le Loir et Cher, l'inspectrice a négocié avec le directeur de l'association principale la constitution d'un siège social. Dans le Cher, le 115 fonctionne à l'année sur les crédits du CHRS. Une subvention lui est accordée lors de la période hivernale. L'inspectrice constate que, du fait de son financement, le 115 a une obligation de rendre des comptes l'hiver et est alors plus structuré que le reste de l'année.

B) Des dispositifs marqués par l'absence de formalisation des rapports

Sur l'ensemble des entretiens menés avec les IASS et opérateurs, aucun interlocuteur n'estime pouvoir parler de « plate-forme » d'accueil ou de veille sociale. Il ne s'agit pas actuellement d'une notion partagée. L'idée n'est cependant pas rejetée par les acteurs de terrain. Le directeur de l'ASL à Blois, principale association de réponse à l'urgence sociale dans le Loir et Cher, estime en effet que le référentiel national AHI, comprenant une description de la plate-forme, est un outils méthodologique de qualité explicitant clairement la politique à mettre en œuvre.

Aucune formalisation écrite n'existe, à l'échelle des départements, afin d'établir une procédure pérenne établissant clairement les missions et relations des partenaires. Les seules procédures existantes sont internes aux associations, et ne sont pas partagées avec l'ensemble des opérateurs oeuvrant pour la veille sociale. Elles concernent cependant souvent la majorité de ceux-ci. En effet, excepté dans le Loiret, la veille sociale est gérée principalement par une même association (ex : dans l'Eure et Loir et l'Indre et Loire : tous sauf l'accueil de jour ; dans l'Indre : tous sauf la maraude ; dans le Loir et Cher : tous sauf l'équipe mobile...). Cependant, ces formalisations ne sont pas destinées à être « externalisées », et ne sont parfois compréhensibles et exploitables que par les concernées.

Certains départements projettent cependant des restructurations de leur dispositif. Dans l'Indre, une procédure relative à l'organisation des relations et des missions des acteurs de la veille sociale autour d'un SAO central est en réflexion. Le 115 était antérieurement géré en doublon, dans la journée par l'association « solidarité accueil » et la nuit par le

commissariat de police. Depuis novembre 2004, l'association assure la gestion permanente du 115. Dans la journée, le personnel du SAO prend les appels, et passe le relais après 18h à un veilleur de l'abri de nuit et aux cadres d'astreinte. Le 115 gère le tableau de bord de suivi des places d'hébergement disponibles, qu'il transmet quotidiennement à la DDASS l'hiver. L'association solidarité accueil gère également un SAO pour tout public, tandis que le CHRS « les écureuils » accueille les femmes victimes de violences conjugales. Un projet de SAO départemental unique est actuellement à l'étude. Il permettrait une mutualisation des moyens et compétences des acteurs. Sa mission serait élargie de la réponse aux demandes à l'observation. Une commission hebdomadaire inter-partenaire aura pour mission de valider l'orientation des personnes, notamment en hébergement, et de vérifier l'organisation du relais à la sortie des personnes. Le dispositif associatif ne comprend pas actuellement d'équipe mobile. Ce sont la gendarmerie et la police municipale qui assurent une maraude. La création d'un SAMU social est prévue pour 2006. Il effectuera des rondes limitées dans le temps (quelques heures par jour) et dans l'espace.

D'autres exemples de structuration sont observables, mais ne concernent pas l'ensemble des opérateurs du dispositif de veille sociale. Cela démontre que la notion de plate-forme formalisée n'est pas encore prise en compte dans les projets en cours, traitant de chaque opérateur séparément. Dans le Cher, les liens entre les acteurs sont relativement centralisés sur un CHRS chargé de la gestion du 115, de l'équipe mobile et assurant de l'hébergement d'urgence. Les relations entre les acteurs de terrain sont informelles mais restent cohérentes et coordonnées en raison de leur faible nombre. Cependant, la DDASS a prévu la rédaction d'un cahier des charges fixant le rôle et les limites de l'équipe mobile, celle-ci n'intervenant actuellement que pour le CHRS qui la gère.

C) Une visibilité et une efficacité des dispositifs variables selon l'urbanisation du département

- Le contraste entre les départements urbains et les départements ruraux :

Les départements les plus urbanisés de la région Centre, L'Eure et Loir, l'Indre et Loire et le Loiret se caractérisent par des dispositifs de veille sociale à l'organisation floue et peu visible pour les partenaires associatifs, comme pour les collectivités et l'administration. La raison principale réside dans le nombre proportionnellement plus important de situations relevant de l'urgence sociale en zone urbaine. Les personnes en grande difficulté sociale vivent en effet davantage dans les grandes villes (peu de déplacements, services à proximité). De plus, les demandeurs d'asile, ne connaissant pas ou peu la France en arrivant, se dirigent pour l'obtention de leurs droits, principalement vers de grandes préfectures. Ce besoin en offre de services de réponse à l'urgence a amené de multiples

organismes à intervenir. Tous ne sont pas financés par l'Etat, et certaines structures vivent donc de manière très indépendante. Certains fonctionnent uniquement sur la base du bénévolat, d'autres ne recrutent que des professionnels. Leurs modes de fonctionnement très variés ne facilitent pas leurs rapports.

Le département du Loiret illustre bien cet état de fait. Il dispose de trois « pôles » de la veille sociale, Orléans, Montargis et Pithiviers. Il devient donc plus difficile de réunir tous les acteurs dans une « plate-forme », même si celle-ci est plus théorique que géographique. Si à Montargis la veille sociale est organisée et formalisée en réseau, la situation à Orléans est beaucoup moins visible. À la DDASS, l'inspectrice en charge de la veille sociale n'a pu remplir que difficilement le tableau relatif à l'organisation du dispositif, lors de l'entretien¹. Les rapports entre les trois associations gérantes restent conflictuels. Une concurrence historique entre celles-ci ne facilite pas la stabilité des relations. Une des conventions du 115 n'est d'ailleurs pas respectée par une association. Dans les circonstances actuelles, il est délicat pour la DDASS d'imposer ou de négocier une formalisation.

Une visibilité globale sur l'ensemble d'un département apparaît donc difficile si certains opérateurs sont attachés à une association précise ou à un territoire restreint. Le problème se pose également en Eure et Loir où le 115 n'intervient qu'avec le foyer d'accueil chartrain, association principale de la veille sociale, et oriente seulement sur l'agglomération chartraine, en excluant Dreux et le milieu rural.

L'organisation du dispositif de veille sociale est plus visible dans les départements ruraux de la région (Cher, Indre, Loir et Cher). Ces départements sont caractérisés par des situations d'urgence sociale moins nombreuses. Les relations entre les opérateurs s'effectuent sans grosse difficulté en raison de leur faible nombre. De plus, les réponses apportées sont facilitées par le moindre engorgement de l'hébergement d'urgence et par le suivi plus précis des capacités disponibles, en raison du nombre peu élevé de structures d'hébergement. Dans le département du Loir et Cher, l'organisation informelle est jugée satisfaisante et suffisante par l'inspecteur et par le directeur de l'association principale. Le dispositif actuel se caractérise par une différenciation entre l'accueil des demandeurs d'asile et la veille sociale à destination des autres usagers. Le département est petit et les relations entre les acteurs sont très informelles. Mais parce qu'une mission spécifique est portée par chacun des intervenants, leur positionnement ne pose pas de difficultés, d'autant plus que les principaux opérateurs (un CHRS, le 115, le SAO et l'abri de nuit) sont gérés par une même association, « aide aux sans logis » (ASL). Si les

¹ Tableau joint en annexe 3 du mémoire.

échanges avec la DDASS ne sont pas inscrits dans un cadre protocolaire, un rapport de confiance et de transparence est actuellement présent.

- L'équilibre précaire des relations informelles :

Il convient de relativiser le bon fonctionnement apparent de certains dispositifs en dehors de procédure formelle, écrite et conventionnée. En effet, l'organisation dépend dans ces situations des personnes qui les mettent en œuvre. Ainsi, une relation de confiance, basée sur la qualité des rapports professionnels et sur une reconnaissance respective de compétences entre les partenaires, peut être remise en question par le départ d'une des personnes faisant vivre le dispositif (inspecteur, directeur d'association...).

De plus, ces organisations peuvent avoir été mises en œuvre dans le cadre d'un contexte historique et/ou politique particulier. Une modification du contexte peut conduire à des tensions et rompre les accords tacites qui donnaient un ordre à l'organisation existante.

Malgré une organisation efficace dans la pratique de certains départements, la pérennité de cet état de fait n'est donc pas assurée. Les procédures écrites et les conventionnements entre partenaires garantissent une certaine stabilité de fonctionnement du dispositif de veille sociale. Si cette conclusion est généralement admise par les inspecteurs, elle l'est plus difficilement par les opérateurs qui craignent de perdre une liberté dans leurs actions. De plus, les inspecteurs conscients de l'intérêt d'une procédure sont souvent dans l'obligation de repousser ou de ne pas envisager sa mise en place faute de disposer du temps nécessaire.

Il ressort de cette partie que l'organisation des dispositifs ne permet pas de cerner précisément qui détient quelle information. Le recueil de données, que l'on peut considérer comme le premier maillon d'un système d'information, peut dans ces conditions difficilement être mis en place.

2.1.2 L'incohérence des pratiques existantes en matière de circulation de l'information

L'examen dans chacun des départements des techniques utilisées pour communiquer, d'une part entre les opérateurs, d'autre part entre ceux-ci et les services déconcentrés, a fait ressortir que si cette communication satisfait à certains besoins immédiats, la diversité et l'indétermination préalable de la plupart des pratiques ne permettent pas le recueil de données exploitables et comparables. La description des pratiques de chaque

département, qui a permis la synthèse suivante, peut être consultée dans un tableau joint en annexe de ce mémoire¹.

A) Une communication informelle de l'information à l'organisation plus ou moins élaborée dans la région

Il n'est possible dans aucun département de parler d'un réel « système d'information » dans le domaine de la veille sociale. En effet, la communication de l'information n'est jamais formalisée dans un document officiel. Il n'existe ni accord, ni convention entre l'ensemble des acteurs de la veille sociale, structurant la globalité du parcours de l'information, du recueil de données à leur transmission et exploitation. En ce qui concerne le recueil, il est dispersé sur l'ensemble des opérateurs. Aucun des services ne centralise les données pour l'ensemble de opérateurs du premier accueil. Seul L'Indre projette de confier cette mission au SAO, dans le cadre d'une restructuration du dispositif, actuellement en réflexion. La transmission, quant à elle, est rarement cadrée, tant en ce qui concerne son contenu que sa fréquence. L'exploitation enfin, est peu transparente et surtout peu effectuée par l'administration. Les inspecteurs regrettent de ne pas disposer de moyens suffisants (humain et en temps), pour accomplir cette tâche, puis en tirer de réelles conclusions en terme d'efficacité du dispositif.

Cependant, les besoins des différents acteurs nécessitent une circulation assez fréquente de l'information. La communication des données s'effectue en fonction d'une organisation informelle plus ou moins élaborée et cohérente selon les départements.

- Entre les opérateurs du dispositif de premier accueil :

D'une manière générale, les acteurs de terrain font face aux priorités immédiates par un système né de la pratique, et dont un accord tacite entre les partenaires permet le fonctionnement.

Téléphone, tableaux sommaires envoyés par fax sont les moyens de communication principaux, notamment concernant la capacité d'hébergement disponible. Mais l'utilisation de ces moyens est rarement coordonnée et cohérente. Elle n'est réellement efficace que

¹ Annexe 5: les différentes pratiques de communication de l'information dans les départements.

lorsque le dispositif ne comprend que peu d'opérateurs, comme dans le Cher. D'autres départements sont confrontés à une connaissance imprécise des places d'hébergement libres. En Eure et Loir, le 115 ne dispose pas quotidiennement d'une liste des places disponibles. L'information entre les centres d'hébergement et les opérateurs circule par téléphone, et il arrive que plusieurs personnes soient orientées vers une seule place (coïncidence de l'orientation du 115 et de l'équipe mobile ou du SAO par exemple). Les imperfections du parcours de l'information peuvent constituer ici un blocage à l'immédiateté et à la qualité des réponses à l'utilisateur.

En parallèle de ces informations quantitatives, certaines associations, comme entr'aide ouvrière en Indre et Loire, ont mis en place entre leurs différents services des techniques du type cahiers de liaison, ou transmission orale quotidienne, permettant le transfert d'informations plus qualitatives. Les problématiques récentes rencontrées, et les situations individuelles particulières peuvent y être abordées. Ces initiatives permettent d'améliorer la prise en charge de l'utilisateur. Cela peut éviter, par exemple, qu'il n'ait à réexpliquer à plusieurs intervenants un cas personnel très compliqué, ou gênant à raconter. La diminution de telles situations de « redite » peut contribuer à empêcher le découragement de certaines personnes à revenir chercher de l'aide.

- Entre les opérateurs et la DDASS :

L'organisation de la communication de données vers la DDASS est quant à elle d'intensité très variable en fonction des départements. Un seul département, le Cher, a mis en place un réel système de remontée d'informations. Les éléments essentiels à diffuser ont été déterminés en partenariat lors de réunions réunissant la DDASS et les professionnels du terrain. Un tableau quotidien, relevant la capacité d'hébergement, le nombre d'appels au 115, et d'interventions de l'équipe mobile remonte actuellement vers la DDASS. Un tableau du SAO, mensuel, transmet l'état des fréquentations (nombre de personnes accueillies, de passages, orientations).

En dehors de cet exemple, d'une manière générale, les départements limitent à la période hivernale la mise en place de remontées d'informations régulières et déterminées (tableaux quotidiens, hebdomadaires ou mensuels). Deux départements disposent de grilles mensuelles en provenance des SAO et trois ont une remontée au moins hebdomadaire de la liste des demandeurs d'asile. Les autres besoins d'information au cours de l'année sont satisfaits par des demandes ponctuelles ou lors de réunions. Les seules données régulières récoltées par les DDASS de la région ressortent des rapports d'activité des opérateurs financés.

Les parcours de l'information vers les DDASS ne permettent donc pas dans tous les départements, notamment dans ceux qui ont le plus de besoins, d'exercer un pilotage du

dispositif réactif, permettant l'adaptation des services à l'évolution des publics. Il permet cependant parfois le repérage d'un besoin. Par exemple, en Eure et Loir, le refus de prise en charge dans des hébergements d'urgence de certaines personnes en raison de troubles psychiques a fait apparaître un besoin en structures adaptées.

- Entre la DDASS et la DRASS :

Les DDASS ne transmettent des informations relatives à leur dispositif de veille sociale à la DRASS que de manière ponctuelle. La DRASS n'a en effet pas pour mission de devoir intervenir de manière rapide. Ses demandes se font, par exemple, suite à une interrogation du ministère ou lors de la préparation du dialogue de gestion.

B) La diversité des modes de communication

a) *La multiplicité des outils utilisés :*

- Téléphone :

Les communications téléphoniques sont évidemment utilisées par tous les acteurs, de par la facilité et la rapidité de leurs mises en œuvres. Entre les acteurs de terrain, les communications sont quotidiennes et nécessaires à leur activité de réponse à l'urgence. Les recherches d'hébergement ou d'orientation sociale demandent une réponse immédiate et fiable. Pour connaître la capacité de logement, le téléphone constitue une alternative ou un complément à un système de transmission écrite par tableau des disponibilités. Dans les rapports entre les acteurs de terrain et les DDASS, le téléphone est privilégié pour toute demande répondant à un besoin ponctuel d'information. Les données réclamées sont en générale simples et rapides à transmettre. Deux DDASS sur la région utilisent ce moyen, à fréquence irrégulière, pour connaître les capacités et la progression des demandes. Cet outil présente dans ce cas deux inconvénients majeurs. D'une part, son efficacité dépend de la présence des personnes à leur poste. L'absence d'une personne ou son remplacement risque d'entraîner une rupture dans la transmission d'information. D'autre part, ce système ne permet pas de rendre compte par écrit des données recueillies et empêche donc une analyse globale ultérieure.

- Tableaux transmis par Fax et Internet :

Ces outils sont utilisés dans deux domaines, la mise à jour des places disponibles, et la constitution d'un rapport périodique sur l'état des fréquentations (situation familiale des personnes, problématiques...), et parfois sur les réponses apportées. Ils permettent une collecte systématique des données et une analyse de l'évolution de l'activité. La problématique principale reste leur manque d'uniformisation. Dans un même

département, l'ensemble des acteurs de terrain n'ont pas toujours des tableaux établis en partenariat. De plus, l'utilisation de ce type d'outils par les DDASS reste faible. Par exemple, seules deux DDASS ont une remontée mensuelle à l'année de l'état des fréquentations des SAO. Cela peut s'expliquer par la lourdeur administrative que le remplissage et l'exploitation peuvent représenter. De plus, l'intérêt et l'efficacité des tableaux sont accrus lorsque qu'ils peuvent être informatisés et envoyés via la messagerie Internet. Or, il est à noter que si l'informatisation des services se développe, certains acteurs de terrain ne disposent pas encore d'Internet.

- Réunions :

Quatre DDASS réunissent de manière régulière (mensuelle la plupart du temps) leurs partenaires de terrain. Ces réunions ont plusieurs avantages : une information collective, la mutualisation des idées face à diverses problématiques, la prise de décision plus rapide, la clarification immédiate des interrogations ou incompréhensions qui peuvent naître. L'inconvénient principal est que le compte rendu écrit ne permet pas toujours d'éclairer un partenaire absent lors de la réunion. L'exemple du lancement de la campagne hivernale en Indre peut illustrer ce propos : l'information sur l'organisation mise en place avait eu lieu lors des vacances scolaires et tous les représentants de l'hébergement d'urgence n'étaient pas présents. Il a fallu ensuite de nombreux échanges annexes avec la DDASS avant de pouvoir rendre le système opérationnel.

- Rapports d'activité :

Généralement annuel (sauf en Indre et Loire où le bilan de l'association principale est bi-annuel) le bilan d'activité est le seul document obtenu par l'ensemble des DDASS pour chaque structure de veille sociale conventionnée. Le rapport fait parti des documents à produire pour la campagne budgétaire. Il précède le renouvellement de la convention et doit permettre aux DDASS le contrôle et l'évaluation annuelle de l'activité de la structure.

Il n'y a pas de modèle type de rapport. L'étendue des données transmises et leur nature est d'une manière générale décidée par les structures, les DDASS se contentant d'un cadrage général. Les bilans obtenus sont donc de taille et de contenu très divers et ne permettent pas de comparaison entre les données. En pratique, il ressort des entretiens que les bilans restent peu exploités. Les raisons affichées sont, d'une part le manque de temps du personnel, d'autre part l'absence d'analyse possible de certaines statistiques qui ne reposent pas sur des données fiables et pertinentes pour les services déconcentrés. Le peu d'utilité concrète de ce document empêche les DDASS de justifier objectivement leurs demandes auprès des associations. Celles-ci restent sceptiques sur l'intérêt de ce travail assez lourd dans leur organisation. La qualité du document peut être affecté par ce sentiment.

b) Les disparités des fréquences des remontées d'information :

De même que les outils utilisés, la fréquence des remontées d'information est très variée selon les dispositifs. Les échanges sur les capacités d'hébergement d'urgence sont les plus fréquents ; généralement quotidiens entre les opérateurs, ils sont ponctuels, quotidiens, hebdomadaires ou mensuels avec les DDASS. Pour l'ensemble des informations, il est constaté un accroissement des échanges lors de la période hivernale. La fréquence des remontées de certaines données augmente en fonction des contextes locaux. Ainsi les départements du Loiret et de l'Indre et Loire disposent, respectivement quotidiennement et hebdomadairement, d'une liste de la fréquentation des structures par les demandeurs d'asile. Les inspecteurs le justifient par le nombre important de demandeurs d'asile et par les directives préfectorales.

Cette diversité explique qu'hormis les enquêtes « un jour donné », aucun système d'information ne permet la comparaison des situations entre les dispositifs à une même période.

C) Le contenu lacunaire et peu concerté de l'information communiquée

▪ Le contenu de l'information :

Après avoir explicité les modes de communication de l'information, il convient de détailler le contenu de cette information. Les données transmises sont de deux ordres. Les plus courantes sont des données quantitatives tels le nombre de personnes, le nombre de passages, la part des couples, des jeunes, des femmes, des femmes ou hommes avec enfants, des personnes étrangères ou encore les places disponibles. Des données qualitatives sont aussi repérées, telles les problématiques rencontrées par les personnes et les réponses apportées. En revanche, des éléments comme le nombre d'absences de réponse apportée et ses raisons, ou des indications sur le devenir (suivi) des personnes sont très rares, voir inexistantes. De plus, les statistiques ne concernent que les personnes prises en charge. Peu d'informations circulent sur les personnes qui restent à la rue, sans être repérées par les équipes mobiles, ou sur celles vivant en habitat précaire et/ou indigne.

À côté de ces lacunes dans le contenu des informations transmises, un autre problème tient au fait que parmi les données recueillies, beaucoup ne sont pas comparables faute d'accord sur les notions utilisées. Les statistiques fournies portent sur des éléments différents, ou étudiés sous un angle différent, selon les structures. Elles ne permettent pas une visibilité d'ensemble des personnes accueillies sur un département, et a fortiori sur l'ensemble de la région.

Par exemple, le recueil journalier des places disponibles doit permettre une réponse rapide aux besoins d'hébergement. Pourtant, il est parfois constaté un faible repérage des places, dont le taux de rotation n'est pas toujours suffisant à satisfaire la demande. Une difficulté réside du manque de différenciation entre place d'urgence et place d'insertion. L'absence d'accord sur ces notions ne permet pas de transmettre une information cohérente sur les disponibilités.

Un autre exemple concerne les diverses techniques de comptabilisation des accueils dans les SAO. Certains comptent le nombre total de passages, d'autres seulement le nombre réel de personnes accueillies (file active). Tout dépend de ce que l'on cherche à savoir. Si on veut connaître l'évolution des publics, c'est la file active qui importe. Mais pour estimer la pression subie par un service, le nombre de passages est plus adéquat. Le responsable du SAO de Montargis estime qu'il est plus pertinent de mettre en avant le nombre de premiers entretiens, révélateur de la demande et du poids en temps qu'elle représente.

- Une information parfois dépendante des cultures professionnelles :

Les désaccords ne portent pas uniquement sur les notions sémantiques. Des divergences de culture, de pratique, « d'école » existent au sein même des pratiques professionnelles des travailleurs sociaux. Par exemple, la veille sociale peut être divisée en deux temps : l'analyse de la réelle urgence, et la réponse à l'utilisateur. Une réflexion commune sur la différenciation de ces étapes n'est pas effectuée entre les opérateurs. Les situations observées seront donc différentes en fonction de la conception plus ou moins large de l'urgence.

- Le manque de détermination préalable et concertée du contenu de l'information :

Il ressort de l'observation du contenu de l'information que celui-ci n'a pas été déterminé précisément entre l'ensemble des acteurs du dispositif. Les opérateurs interprètent librement les demandes de l'administration. Ceci peut s'expliquer par un manque de pilotage en provenance des DDASS. Celles-ci prennent rarement le temps de discuter en réunion des données nécessaires. Le résultat est souvent que les demandes des DDASS sont larges (par exemple pour les rapports d'activité), floues ou peu compréhensibles pour les opérateurs. Pourtant, la grande diversité des publics, des situations observées nécessite la stabilisation de certaines catégories, et la passation de « conventions », au moins implicites, entre les acteurs afin de s'entendre sur ce dont on parle et ce que l'on compte. Des réunions sont nécessaires pour construire un même langage. Une inspiration peut être tirée de la réflexion du Cher, menée, dans le cadre de l'élaboration du schéma AHI, sur la capitalisation des connaissances des CHRS. Un observatoire de l'hébergement est envisagé, mais l'absence de compatibilité entre les données

transmises par les structures représentait une difficulté. Afin d'élaborer un tableau de bord contenant des données fiables, un groupe de réflexion, réunissant les acteurs de terrain et la DDASS, a déterminé en commun les différentes composantes de ce tableau, à partir des indicateurs médico-sociaux.

Il convient de préciser que de tels accords n'ont pas pour but de conduire à une harmonisation complète des systèmes de chaque dispositif. Les situations particulières de chacun justifient des demandes d'informations différentes. Par exemple, il est justifié pour le Loiret, département accueillant beaucoup de demandeurs d'asile¹, de demander une liste quotidienne des demandeurs. Pour le Cher, département où l'augmentation du nombre de jeunes en grande difficulté a été constatée, une liste mensuelle détaillée des nouveaux accueillis de moins de 25 ans (sexe, âge) correspond à un besoin local.

D) Une diversité des demandes et demandeurs d'information ne permettant pas l'adaptation des pratiques de recueil de données sur le terrain

Ces dernières années ont vu s'accroître le nombre d'informations demandées aux associations gérantes de services de veille sociale. Le poids de l'augmentation de ces demandes est aggravé par la multiplicité des demandeurs. En effet, si l'interlocuteur le plus fréquent des opérateurs reste la DDASS, des sollicitations proviennent parfois de la préfecture, notamment dans le cadre de sa politique envers les personnes étrangères, et plus rarement directement du ministère. Chacun de ces acteurs intervient unilatéralement, sans concertation préalable avec les autres. Le résultat est que les demandes se chevauchent et sont parfois redondantes. De plus, les différences légères qu'il peut y avoir quant au contenu demandé forcent les opérateurs à refaire un travail de synthèse différent pour chaque demande. Cela se rajoute aux évolutions des demandes par un même interlocuteur, dues par exemple à un mouvement politique. Cette multiplication des demandes, et de la charge de travail qui les accompagne, provoque un essoufflement des opérateurs.

À cette multiplication, s'ajoute l'incohérence de certaines demandes. Elles ne correspondent par forcément à la perception du dispositif par les acteurs de terrain. Ceux-ci estiment qu'un écart important existe entre le détail des demandes et la réalité concrète de l'action immédiate face aux personnes en grande difficulté. De plus, les responsables des associations ne savent pas toujours comment remplir les tableaux. La responsable du CASOUS, à Tours, déclare que face au nombre des demandes et à leur variété, tant dans leur contenu que dans leur provenance, Il est souvent difficile de comprendre la portée

¹ 146 en 1999, 1464 en 2003, 444 en 2005

exacte de celles-ci. Plus grave, elle rapporte que le questionnement aux services demandeurs (DDASS, préfecture...) ne permet pas toujours d'apporter un éclaircissement. Les incertitudes de ceux-ci décrédibilisent l'enjeu de leurs sollicitations. Les opérateurs soupçonnent l'absence d'exploitation cohérente et concertée de leurs contributions.

2.2 Le poids du ressenti des acteurs quant à la pertinence d'une remontée d'information uniformisée

La circulation de l'information semble être freinée dans la région Centre par le manque de perception commune de la possibilité et de l'intérêt d'une organisation harmonisée de la remontée de l'information.

2.2.1 Le scepticisme de certains acteurs quant à la possibilité de mettre en place un système d'information harmonisé

Certains acteurs, dont la responsable du CASOUS en Indre et Loire, ont pointé une difficulté inhérente au domaine même de la veille sociale. Ils estiment qu'une uniformisation paraît très délicate à atteindre en raison de la diversité d'organisation de la veille sociale. De plus, ils soulignent que la veille est un outil politique important et sensible. Elle est de ce fait instable et entraîne une modification fréquente de la nature des demandes, ce qui empêche, selon eux, la constitution d'un système d'information comportant des données stables.

Un autre blocage important dans l'esprit de quelques acteurs, notamment de la majorité des inspecteurs, tient à un aspect plus organisationnel. L'exploitation pertinente de l'information par les inspecteurs leur paraît impossible dans le contexte actuel (surcharge de travail, restriction budgétaire). L'organisation d'une communication de l'information plus élaborée ne présenterait donc a priori pas d'intérêt. Seul un système d'information confiant l'exploitation des données à d'autres acteurs, tels une des associations de la plate-forme et/ou un observatoire, leur semblerait acceptable.

2.2.2 Le manque d'analyse partagée de l'intérêt d'une information commune concertée

Les intérêts d'une remontée de l'information harmonisée sont perçus très différemment par les différents acteurs de la veille sociale (opérateurs, DDASS et DRASS). La synthèse de la perception de chaque groupe d'acteurs, exprimée par un échantillon de personnes lors des entretiens, rend compte de cette affirmation. Elle concerne aussi bien les avis relatifs à l'objectif de l'information (ex: alerte ou veille pour les opérateurs, pilotage

stratégique pour l'administration), que la part des avantages et des inconvénients d'un point de vue plus pratique.

- Pour les opérateurs :

Les opérateurs perçoivent l'intérêt d'un système d'information entre eux, au sein d'une plate-forme de veille sociale, en vue d'une réponse cohérente, rapide et de qualité à l'utilisateur.

En revanche, l'organisation d'une communication régulière et concertée d'informations vers la DDASS les laisse plus sceptiques. Ils craignent que la mise en place d'un système d'information mène à une analyse plus quantitative que qualitative, et à terme à une pénalisation. Une évaluation ou un contrôle basé sur ces informations pourrait, selon eux, mener à une restriction budgétaire qu'ils estiment non justifiée par rapport à l'ensemble des éléments du contexte. Le directeur de l'association ASL du Loir et Cher estime que cette crainte est renforcée par les expériences vécues dans d'autres domaines, notamment le handicap, où le résultat a été, selon lui, une baisse des financements sur des critères critiqués (moyenne des coûts des établissements).

De plus, mise à part la fonction d'alerte et de veille, les acteurs de terrain ne voient pas l'utilité d'une connaissance précise du public accueilli par les DDASS. Cela peut s'expliquer par le manque de connaissance des processus décisionnels dans les services déconcentrés. Les opérateurs ne savent pas exactement de quelle manière vont être exploitées leurs données, et dans quel but. Une incompréhension peut alors naître devant certaines demandes qui ne correspondent pas à ce qu'ils estiment être l'objectif de l'information. En effet, les données permettant de déclencher une action de terrain rapide et de répondre aux besoins immédiats ne sont pas forcément les mêmes que celles permettant la détermination d'orientations stratégiques de la politique, ou que celles nécessaires à la répartition de l'enveloppe budgétaire.

Seuls quelques avantages sont perçus. Les opérateurs espèrent surtout qu'un système d'information apporte plus de cohérence dans les demandes et aboutisse à une simplification, voir à un allègement de leur charge de travail.

- Pour les inspecteurs de la DDASS :

Les inspecteurs de DDASS interrogés estiment majoritairement qu'un réel système d'information en provenance des opérateurs permettrait une meilleure observation sociale et une identification précise des besoins existants. S'en suivrait un pilotage stratégique plus performant, tant pour la conduite de nouveaux projets que pour une orientation des moyens optimale. Seuls deux inspecteurs ne voient pas l'intérêt d'une modification de leur mode de communication actuel avec les opérateurs. Ils considèrent que les données

reçues répondent à leurs besoins, et qu'une amélioration ne leur permettrait pas une meilleure exploitation.

En revanche, l'avis des inspecteurs est partagé sur l'idée d'harmoniser les systèmes d'information des départements dans l'ensemble de la région. Quelques avantages sont relevés. Une telle organisation permettrait une connaissance commune des situations locales de chacun, et une mutualisation des expériences et des idées des professionnels. De plus, une évolution allant dans ce sens leur paraît nécessaire dans l'optique de suivre la logique instaurée par la LOLF. L'inspecteur du Cher estime également que « l'échelon régional est incontournable pour un petit département, surtout pour pouvoir comparer les activités ». D'un point de vue pratique, il est souligné, dans les départements dont le dispositif de veille sociale est en restructuration, qu'une modification de leur nouvelle organisation, récemment acquise, serait mal perçue par l'ensemble des acteurs. De plus, les inspecteurs ne sont pas motivés par la réflexion sur le sujet tant que les indicateurs médico-sociaux et ceux utilisés pour le suivi des BOP ne seront pas connus.

Mais, au-delà de ces aspects organisationnels, c'est le positionnement régional lui-même qui est discuté. Un inspecteur a estimé que la DRASS n'avait pas à avoir une information précise et régulière sur les dispositifs de veille sociale et leur activité dans les départements, la réactivité des DDASS étant spécifique à la situation de chaque département. Une information globale annuelle lui semble suffisante. Un directeur d'une des DDASS de la région a, quant à lui, indiqué que le CTRI était le maillon régional d'un système d'information relatif à la veille sociale. L'analyse des informations départementales y est, selon lui, suffisante.

- Pour l'inspecteur de la DRASS :

L'inspecteur de la DRASS estime que les demandes ponctuelles actuelles sont insuffisantes à une prise de recul et à une vision d'ensemble de l'activité des dispositifs sur la région. Des indicateurs régionaux uniformes permettraient une comparaison interdépartementale, et la détermination de priorités régionales. Des données fiables sont primordiales pour assurer d'une part la répartition la plus juste possible des crédits dans les départements, et d'autre part le contrôle de l'utilisation des crédits, mission de la région depuis la mise en place de la LOLF. L'enjeu principal reste pour lui que la remontée d'informations objectivables serve de base aux demandes au ministère lors du dialogue de gestion.

2.2.3 La possession de l'information perçue comme enjeu de pouvoir

Bien que cette idée ne soit pas exprimée comme telle lors des entretiens, il semble que la perception du gain ou de la perte de pouvoir lié à l'information joue sur les comportements

des acteurs. Le pouvoir est défini par Mintzberg¹ comme « la capacité à produire ou à modifier des résultats ou des effets organisationnels ». La remise en cause d'une organisation par un système d'information dans le domaine de la veille sociale met donc en jeu la notion de pouvoir, d'autant plus que ce système peut avoir comme résultat une exploitation plus approfondie des données, source possible de conséquences positives ou négatives sur l'activité des acteurs.

Michel Crozier, spécialiste de la sociologie des organisations, a montré que la possession et la maîtrise de l'information créaient une zone d'incertitude vis-à-vis des partenaires, et étendait le pouvoir réellement détenu par un acteur². Pour lui, le pouvoir a un caractère relationnel. « Agir sur autrui, c'est entrer en relation avec lui. Il s'en suit que tout acteur a une marge de liberté, aussi minime soit-elle, pour agir en vue d'accroître son pouvoir ». La relation existant entre tous les partenaires de la veille sociale, fondée notamment par le financement, le contrôle et l'évaluation des DDASS, peut freiner les associations dans le partage d'information.

Sergio Vasquez Bronfman³, professeur des systèmes d'information et auteur d'un article sur le pouvoir dans la mise en œuvre des systèmes d'information, souligne les conflits de pouvoir potentiels entre acteurs concernés. L'utilisation d'une méthode participative ne suffit pas, selon lui, à écarter ce risque. Il estime que l'information peut permettre de contrôler une ressource, un savoir faire ou un ensemble de connaissances.

Ainsi, le poids d'une association peut être un frein à la mise en place d'un système d'information. L'importance de garder ou de renforcer son positionnement dans le dispositif de veille sociale peut jouer dans l'implication des associations. Il semble que dans un département comme le Loiret, terrain d'une réelle concurrence entre associations, et d'un lobbying de certaines sur l'administration, des difficultés de mise en œuvre d'une organisation encadrée de l'information paraissent presque certaines. L'Etat ne trouve pas toujours les moyens de pression adéquats, surtout face à des services pas ou peu financés par l'argent public.

De plus, si les rivalités entre associations constituent des freins potentiels à l'information, elles peuvent également conduire à des « filières » de prise en charge. Cet état de fait constitue un frein à l'objectif premier des dispositifs de veille sociale qui est d'aider au mieux l'utilisateur.

¹ MINTZBERG. *Le pouvoir dans les organisations*. 1986.

² CROZIER et FRIEDBEG. *L'acteur et le système*. Seuil. 1977.

³ VASQUEZ BRONFMAN Sergio. « Pouvoir et participation dans la mise en œuvre des systèmes d'information ».

Face aux difficultés multifactorielles que rencontre la circulation de l'information en région Centre, une modification des pratiques paraît indispensable à l'amélioration de la politique menée en matière d'urgence sociale. Quelques préconisations peuvent être formulées en vue d'aller vers la mutualisation d'un système d'information sur la région.

3 VERS UN SYSTEME D'INFORMATION MUTUALISE DANS LA REGION ?

Vu l'état actuel de la structuration des dispositifs et des parcours de l'information existant, la mutualisation d'un système d'information sur la région ne paraît pas atteignable à court terme. Plusieurs étapes sont à franchir. Il s'agit principalement de négocier le respect d'un cadre général par l'organisation de plates-formes d'accueil, et d'harmoniser les demandes d'information.

3.1 Négocier le respect d'un cadre général par l'organisation de plates-formes d'accueil

3.1.1 Définir dans un cahier des charges le positionnement de chaque opérateur de la plate-forme

Les développements précédents ont fait apparaître que la circulation de l'information était dépendante de l'organisation des acteurs de terrain, premiers collecteurs des données. Le rôle de régulateur de l'Etat permet aux DDASS de piloter des projets de restructuration des dispositifs de veille sociale. Il s'agit de définir de manière précise et commune le positionnement des 115, SAO, équipes mobiles et accueil de jour. Le périmètre de leur activité, la coordination des services, leur mode de communication doivent être précisés. Il paraît pertinent de suivre les préconisations du référentiel national AHI, autant sur l'organisation et la coordination de ces acteurs au sein d'une plate-forme d'accueil, que sur la définition de leurs missions respectives.

L'élaboration d'un cahier des charges, ou d'un protocole, permettrait l'existence d'un outil stable et partageable, pouvant s'inscrire dans le schéma AHI. Une réflexion devra à cet effet être menée entre les représentants de la DDASS et les associations gérant les services sus-mentionnés. Ce document pourra être finalisé dans le cadre du comité départemental de la veille sociale, s'il est opérationnel dans le département. Piloté par la DDASS, ce comité représente le niveau de la décision technique et est composé des services de l'Etat, du Conseil Général, des CCAS, des associations d'hébergement, des associations caritatives, des services de police, des pompiers, du SAMU et des établissements hospitaliers. Si ce comité n'est pas opérationnel, ou ne peut pas être réuni, il semble cependant indispensable de distribuer, présenter et expliquer ce document à l'ensemble des acteurs pouvant être concernés par l'orientation d'usagers vers ces services, ou par leur financement (collectivités territoriales, CCAS, CAF...).

Etant donné la diversité des contextes locaux, le cahier des charges doit évidemment être spécifique à chaque département. Cependant, cela ne doit pas empêcher d'avoir une visibilité globale régionale. Le suivi du référentiel national AHI par l'ensemble des départements peut permettre d'assurer une harmonisation régionale, tout en respectant les marges de manœuvre territoriales.

La garantie du respect du protocole ou cahier des charges pourra être renforcée par le biais des conventions annuelles passées entre l'Etat et les opérateurs. La contractualisation d'une association avec l'Etat peut permettre une participation voulue et active à une politique. Lors de la négociation du contrat, l'association peut être force de proposition et dépasser le rôle de prestataire de service. Le contrat offre aussi une garantie par rapport aux engagements de l'Etat.

3.1.2 Renforcer le rôle des 115 et des SAO dans leur mission de recueil de données

Le 115 et les SAO paraissent être des sources pertinentes d'informations quant aux recours aux dispositifs de lutte contre la grande exclusion. Ces services sont présents dans tous les départements de la région et fonctionnent l'année entière. Pour améliorer leur organisation interne et pouvoir rendre compte de leurs activités ils ont tous, à des degrés divers un système de recueil d'informations. De plus, les circulaires de fonctionnement du 115 lui ont confié un rôle d'observation, et le référentiel national AHI donne une vocation d'observation sociale au SAO.

En revanche, les équipes mobiles ne paraissent actuellement pas être une source d'informations fiables et comparables sur la région. Leurs modes et périodes de fonctionnement sont variés. Certaines ne répondent qu'aux appels, d'autres effectuent des maraudes. Quant aux périodes d'activité, il peut s'agir de l'année entière, de la période hivernale, des nuits, de quelques heures par jour. Les accueils de jour, qui ne sont pas présents dans l'ensemble des départements de la région, ne semblent pas non plus être les services idéals d'une centralisation de données.

Le recueil de données par les opérateurs de terrain concerne deux niveaux d'information. Le premier niveau est relatif aux éléments nécessaires à la réactivité du dispositif, notamment ce qui permet de disposer de la capacité de places en temps réel. Le second niveau concerne l'observation plus globale des populations concernées dans le département.

A) Recueil des informations nécessaires à la réactivité du dispositif par le 115

Au vu de ses missions et de son positionnement, le 115 est l'acteur le plus pertinent pour le recueil de données nécessaires à la réponse directe à l'urgence. Service en charge de la responsabilité des places d'hébergement, il constitue le lieu de centralisation des disponibilités et des capacités de places en temps réel. Contrairement à Paris, où le 115 est directement gestionnaire des places d'urgence, les 115 de la région Centre fonctionnent avec des places déléguées. Il paraît pourtant opportun de faire passer systématiquement toute demande d'hébergement par le 115, afin qu'un seul et même acteur du dispositif puisse avoir une connaissance fiable des disponibilités. Les doublons concernant les données sur l'hébergement seraient en particulier évités. La réactivité du dispositif ne peut en être que renforcée. Il est possible de s'inspirer de l'expérience du Loir et Cher où l'admission en abris de nuit n'est possible qu'après un appel journalier au 115, même lorsque la personne y passe plusieurs nuits de suite. Ce système nécessitera, dans les départements aux besoins en hébergements d'urgence beaucoup plus importants, la mise en œuvre d'un protocole spécifique. Il conviendrait notamment, afin de ne pas dénaturer la mission première du 115, de faire passer les appels des SAO, équipe mobile et accueil de jour, par un autre numéro ou par internet. Les professionnels gérant le 115 pourraient ainsi être joints sans réduire les possibilités de réponse à des usagers appelant la ligne.

B) L'observation départementale centralisée sur le SAO ou le 115

Une observation plus globale de l'ensemble de l'activité des opérateurs du premier accueil, pourrait, dans un souci de cohérence, être centralisée soit sur le 115, soit sur le SAO, en fonction du contexte départemental. Dans les deux cas, l'exploitation de fiches remplies pour chaque appelant au 115 pourra être riche en terme d'analyse.

a) La mise en place d'une fiche synthétique commune dans tous les 115 de la région

- Les objectifs du recueil d'informations relatives aux appels :

Il est possible de distinguer trois principaux objectifs :

- Servir la demande d'orientation au mieux (éviter de reposer des questions à un même appelant) ;
- Aboutir à un travail statistique d'observation : quantifier l'activité du 115 et son évolution, mieux organiser cette activité, mieux identifier les publics, leurs demandes, leurs caractéristiques, leur évolution, repérer les réponses les mieux adaptées, les dysfonctionnements ;

- Repérer les trous dans le dispositif d'accueil. Par exemple, le repérage des horaires où les demandes sont les plus fortes peut permettre de faire correspondre le fonctionnement de l'équipe mobile à ces heures, ou de renforcer les équipes d'accueil dans les SAO ou accueils de jour.
 - Le contenu de la fiche :

La fiche actuelle, lancée par la FNARS¹, est inspirée d'une fiche-évaluation rédigée par le cabinet d'étude Frêne dans le cadre d'une évaluation du 115 en 1999 et 2000. Elle prend la forme d'une fiche par appel ou par personne. Chaque fiche informatique traitée par des logiciels spécifiques doit être agréée par la CNIL. Elle comporte des items sur plusieurs catégories:

- Appel : provenance, date et heure d'appel
- Appelant : usager, travailleur social, particulier, pompier, ...
- Motifs de l'appel : écoute, information, hébergement, soin, alimentation, signalement...
- Réponses apportées (oui, non, non renseignée) avec pour l'hébergement une déclinaison des motifs (refus lié au demandeur, au manque de place disponible, place trop éloignée).
- Caractéristiques de l'usager : sexe, âge, situation familiale, logement, ressources. Il est prévu de rajouter un item « réfugié » concernant tout demandeur d'asile, réfugié statutaire ou débouté.

Il est conseillé de fournir à chaque écoutant un guide de remplissage décrivant précisément chaque item, afin de simplifier et accélérer le remplissage.

Les trois premières catégories ne posent pas de problème. La quatrième oblige l'écoutant à poser plusieurs questions d'ordre personnel qui peuvent déstabiliser l'usager. Une fiche simplifiée pourrait être réduite au sexe, à la situation familiale et au logement de la personne.

- Le remplissage de la fiche :

L'ensemble des 115 de la région ne renseigne pas les fiches. Dans le Loir et Cher, le directeur, en attente d'un logiciel, continue d'exploiter des fiches non anonymisées, remplies à la main, dont l'intérêt est limité à l'organisation interne de l'association. D'autres structures sont plus modernes. Certains des départements disposent d'un logiciel filtrant les appels polluants, par l'utilisation d'un message enregistré. Puis, si l'appel est sérieux, l'écoutant le traite à l'aide d'un logiciel transformant les données en

¹ Fédération Nationale des associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale

statistiques, via la fiche. Les associations gérant le 115 sont toutes informatisées. Seule l'adaptation du matériel serait à effectuer.

Lorsqu'il existe plusieurs gestionnaires du 115, il semble pertinent, afin d'éviter les surinvestissements humains et en matériel, de ne mettre en place qu'un seul logiciel sur le département. Les co-gestionnaires transmettent périodiquement leurs fiches de recueil d'informations au gestionnaire en charge de la saisie et du traitement dans le logiciel de statistique.

Hormis les considérations techniques, le remplissage de la fiche rencontre quelques résistances :

- Le repérage des problématiques n'est pas évident par téléphone. Malgré la construction d'items, l'appréciation de la situation par les écoutants reste subjective, et risque de conduire à des divergences d'appréciation.
- Les travailleurs sociaux sont peu enclins à demander des renseignements précis à un appelant lorsqu'ils savent ne pas pouvoir, en contrepartie, répondre à sa demande, notamment s'il s'agit d'hébergement.
- Demander des renseignements trop précis à des personnes qui n'appellent souvent qu'une fois risque de « faire barrage » et d'éloigner les personnes les plus exclues.
- Le manque de temps pour les travailleurs sociaux est enfin un argument fréquemment invoqué.
 - L'exploitation des fiches :

L'observatoire national des 115 de la FNARS a élaboré un rapport sur la région Centre. Il comprend un volet sur le volume mensuel des appels composés et des appels décrochés au 115, fournis par France Télécom. Un autre volet expose l'exploitation de fiches d'observation remplies pour chaque appel « véritable »¹ sur deux périodes de 15 jours pendant l'année, en avril et en novembre.

Cependant, les gestionnaires ne remontent pas systématiquement les fiches. Leur exploitation n'est donc pas représentative. De plus, la dernière transmission porte sur l'activité du 15 au 28 novembre 2004. Si un accord avec la FNARS n'est pas trouvé pour améliorer cette fréquence, une exploitation parallèle des mêmes données peut être envisagée, dans un premier temps par les associations ou la DDASS, et dans un second temps par la DRASS. Afin de palier aux obstacles que peut rencontrer la FNARS, il

¹ Appel réel aboutissant à la formulation d'une demande, ou à l'expression d'une détresse.

faudrait s'assurer de l'installation d'un logiciel dans les six départements, et simplifier la fiche en fonction des besoins principaux en matière d'observation.

Une réflexion est à mener avec la FNARS Centre, afin de voir s'il n'est pas possible de s'inspirer du travail d'une autre région. Par exemple, la FNARS Aquitaine a élaboré une fiche régionale. Des groupes de travail avec les gestionnaires de la région ont abouti à un cahier des charges commun, et à une fiche d'entretien et de traitement statistique unique, accompagnée d'un guide de remplissage. La fiche a été expérimentée pendant 15 jours avant validation définitive.

Il faut aussi remarquer les difficultés d'interprétation actuelles. Les statistiques existantes font apparaître de grandes différences entre les départements, ce qui s'explique par les organisations particulières (organisation du service, personnel, système téléphonique). La comparaison est donc délicate. Elles sont utiles pour étudier l'évolution dans un même département, même si là encore une évolution interne de l'organisation peut se traduire par des différences.

La fonction d'observation du 115 paraît donc pouvoir n'être que légère, dans le contexte actuel. Une mobilisation des gérants et des écoutants est nécessaire pour rendre effectif et pertinent le remplissage des fiches. Celles-ci doivent comporter des items simples, et leur « cochage » ne doit prendre que quelques secondes.

b) Une structuration des SAO leur permettant de faire fonction d'observatoire départemental de la veille sociale

La constitution d'une mission d'observation au sein d'un SAO centralisateur de données permettrait une observation globale au département. En fonction du contexte local, il peut en effet récolter et exploiter des données en provenance du 115 (fiches), des accueils de jour et des équipes mobiles.

La faisabilité de ce projet et la qualité de sa mise en œuvre passent par la structuration ou restructuration préalable des SAO de la région. Divers éléments sont préconisés :

- au niveau de la coordination, un protocole opératoire signé par l'ensemble des partenaires du réseau de prise en charge des personnes en grande difficulté,
- au niveau de l'animation, un comité de pilotage définissant les procédures en vue d'optimiser le partenariat et le fonctionnement du SAO,
- au niveau du système d'information, un protocole de recueil et d'exploitation des données (méthode de recueil, accord sur les notions utilisées, fréquences, méthodes d'exploitation...), un état des personnes accueillies sur le site et des modalités de leur suivi (caractéristiques des personnes et parcours dans le dispositif), et un bilan d'activité établi en concertation avec la DDASS.

Le département de l'Indre conduit un projet allant dans ce sens. Le SAO centralisera et exploitera les données. Il permettra un état des lieux fréquent sur le département de la file active, des types de populations accueillies, des demandes et des réponses apportées. Il permet aussi une prise en compte plus approfondie du suivi des personnes. Une commission hebdomadaire inter partenariale se réunirait afin de faire un point sur les orientations et plan d'aide, et pour vérifier l'organisation du relais à la sortie des usagers.

Ces projets de structuration des SAO iraient dans les sens de l'objectif régional du BOP inclusion sociale « tendre à un SAO (type référentiel) par département ».

3.2 Harmoniser les demandes d'information

Les développements suivants tendent à rester réaliste tant au regard des possibilités d'exploitation qu'au regard de la faisabilité dans l'organisation actuelle des dispositifs. De plus, le but n'est pas d'ignorer ce qui se faisait déjà mais, quand c'est possible, de prendre appui sur les pratiques existantes et de les améliorer.

3.2.1 Inscrire la réflexion sur un système d'information dans une démarche projet

Les préconisations énoncées sont réfléchies dans l'optique de l'élaboration potentielle d'un système d'information commun « opérateurs du premier accueil/DDASS/DRASS ». L'élaboration d'un tel système permettrait l'harmonisation d'une part de données nécessaires aux réactions à court terme et d'autre part de données permettant une analyse sociale plus poussée. Leurs remontées régulières éviteraient le recours à la technique des enquêtes « un jour donné ».

La réflexion peut être menée dans un projet formalisé, piloté par la DRASS, et organisant un travail de concertation entre la DRASS, les DDASS et les opérateurs. Il n'est en effet pas possible d'élaborer unilatéralement un système d'information commun. Celui-ci ne prendrait pas en compte toutes les problématiques locales et ne serait sans doute pas appliqué. L'exploitation et l'adaptation des outils existants dans les départements seront nécessaires. Des réunions entre les inspecteurs des DDASS et l'inspecteur de la DRASS devront permettre d'établir avec précision les éléments fiables qu'il conviendra de remonter de tous les départements. Il appartiendra ensuite aux inspecteurs des DDASS d'élaborer les outils adéquats, en concertation avec les acteurs de terrain. Il sera essentiel de s'entendre sur le sens précis de chaque élément demandé, afin qu'il n'y ait pas de discordance d'interprétation.

L'utilisation de la méthode participative permettrait une plus forte mobilisation des acteurs. Elle revient à réduire les freins qui peuvent être constitués par les enjeux de pouvoir. Pour évaluer la faisabilité du projet de système d'information, sans blocage de la part des

acteurs, il est possible de s'inspirer des travaux de Solé¹. Afin de mesurer ce qui est ressenti comme être en jeu par les acteurs, il propose de créer une fiche dans laquelle chaque acteur pourra saisir ce qu'il perçoit qu'il va perdre ou gagner dans le processus de systématisation. Cela permet d'évaluer qui a intérêt à l'échec du projet et de l'adapter en conséquence.

Enjeux	gain	perte	incertitude
Pouvoir lié à l'information			
Conditions de travail			
Garantie de l'emploi			

3.2.2 Identifier les besoins réels d'informations exploitables

Les demandes faites par les services de la DDASS aux opérateurs doivent être fonction de besoins réellement recensés. Une réflexion préalable à la constitution d'outils du système d'information devra donc être menée entre les inspecteurs, notamment au vu de l'intérêt et des possibilités d'exploitation des données. La mise en œuvre d'un système d'information doit en effet correspondre à une stratégie et à des objectifs à atteindre. L'exploitation de certaines informations peut être envisagée par le biais de l'observatoire social en projet actuellement sur la région Centre. Le projet comprend en effet un volet sur la pression exercée sur les dispositifs de veille sociale.

Il serait intéressant d'identifier les besoins de façon partenariale. En effet, afin d'éviter le chevauchement des demandes en provenance de différentes sources, il conviendrait dans un premier temps de communiquer à la préfecture et au ministère l'état des informations régulièrement disponibles en DDASS. La DDASS paraît en effet être légitime à centraliser les données en provenance des dispositifs de veille sociale. Cela éviterait de multiples demandes de même nature aux opérateurs. Dans un second temps, il semble qu'une harmonisation des requêtes des différentes autorités serait souhaitable, en fonction de la prise en compte des besoins de chacun. Un des inspecteurs interrogés craint cependant que ce soit uniquement à la DDASS de s'aligner sur la préfecture. Un

¹ SOLE A. *Méthodologie d'informatisation des organisations*. Astrid. 1986.

autre inspecteur considère que le PASED¹ peut être le cadre d'une détermination d'objectifs et d'indicateurs pouvant être commun à la DDASS et au service de préfecture intéressé (essentiellement le service des étrangers).

3.2.3 S'accorder sur un contenu et une fréquence communs

Les différentes études et entretiens relatifs aux parcours de l'information existants dans les six départements m'ont permis de relever certaines données dont le recueil harmonisé sur la région ne présenterait pas de grandes difficultés. D'autres éléments, qu'il me paraît également pertinent de recueillir au niveau régional, nécessiteront quant à eux une réorganisation préalable plus lourde.

A) Les informations disponibles à court terme

Il convient ici de s'appuyer sur les données déjà existantes, ou ne nécessitant pas de gros efforts de structuration.

En ce qui concerne les accueils de jour et les équipes mobiles, les développements antérieurs ont fait apparaître qu'une comparaison de leurs activités au niveau régional serait délicate et peu appropriée en l'état actuel des choses. En revanche, au niveau départemental, une remontée d'information pourra être révélatrice de l'évolution d'un phénomène. Il conviendrait, au regard des spécificités de chaque département, de demander un retour d'éléments simples, comme le nombre de personnes accueillies ou aidées. Le signalement de l'augmentation de certaines catégories de publics, comme les jeunes, les femmes, les personnes âgées, semble également à solliciter, qu'il soit comptabilisé ou seulement ressenti. Les associations gérantes relèvent presque toutes ces éléments, qu'il semble possible de demander mensuellement.

Les SAO et 115 disposent quant à eux de données susceptibles de faire l'objet d'une uniformisation régionale.

¹ Plan d'Action Stratégique de l'Etat dans le Département

➤ Le nombre d'appels au 115:

Le nombre d'appels véritables est un révélateur simple de la pression exercée sur ce service, même s'il faut le nuancer en fonction de la publicité faite à ce numéro dans les différents territoires. Tous les départements disposent de ce chiffre, au moins annuellement dans le rapport d'activité. La remontée de cette information est plus fréquente dans le Cher (quotidienne) et l'Eure et Loir (hebdomadaire l'hiver). L'Indre et le Loir et Cher sont en phase de structuration d'un dispositif permettant une remontée plus régulière, l'Indre par l'élaboration d'un SAO centralisateur de données, et le Loir et Cher par l'installation d'un logiciel de statistique des appels du 115 et par la prise en compte d'une des actions du PASED : avoir des indicateurs d'activité du 115.

Il semble faisable sans alourdir le dispositif d'obtenir cette information de manière mensuelle dans les départements et semestrielle dans la région. Il conviendra avant la mise en place de ces remontées d'informations de solliciter préalablement l'appui de la FNARS.

➤ Le nombre de passages et la file active dans les SAO :

Les passages au SAO pouvant être le fait d'une même personne de nombreuses fois, leur comptabilisation ne permet pas d'avoir une indication relativement exacte du nombre de personnes nouvellement accueillies par le dispositif de premier accueil. Il semble plus pertinent de tenir compte de la file active, voir du nombre de premiers entretiens, révélateur de la demande et du poids en temps qu'elle représente dans la structure. L'ensemble des SAO fait le compte annuel à la fois du nombre de passages et du nombre de personnes. Il semble donc possible de recueillir les deux indicateurs de manière plus fréquente, mensuellement à la DDASS et semestriellement à la DRASS.

La notion de ménage est parfois utilisée et jugée plus pertinente pour apprécier la pression sur le SAO. En effet elle permet de prendre en compte le traitement de chaque situation (un ménage=un homme seul ou avec enfant, une femme seule ou avec enfant, un couple seul ou avec enfant).

Des adaptations seront nécessaires pour recueillir ces données. Si trois des SAO de la région font un bilan mensuel (Cher ; Loir et Cher) ou semestriel (Indre et Loire), pour l'Indre ce n'est pour l'instant qu'un projet et le Loiret et l'Eure et Loir ne disposent que d'un bilan annuel.

➤ Les demandes d'hébergement :

Les demandes d'hébergement sont comptabilisées dans les SAO et 115. Les périodes et fréquences du recueil par les DDASS ne sont pas uniformes (du quotidien à l'annuel) et les méthodes de recueil ne garantissent pas toujours la fiabilité d'une comparaison. Cet indicateur nécessite donc pour être exploité une concertation et réflexion préalable avec les départements.

Afin de mesurer l'adéquation de l'offre de service à la demande, il serait intéressant de recueillir le nombre de demandes d'hébergement non satisfaites, et de le comparer au nombre global de demandes.

B) Les informations disponibles à moyen ou long terme

Des informations plus complètes, notamment concernant les caractéristiques des personnes accueillies, pourront être relevées au moyen de tableaux de bord et de l'exploitation des bilans annuels des opérateurs. Des adaptations seront nécessaires avant qu'un tel système soit effectif. L'attention doit être portée à ce que les demandes soient cohérentes, simples, aux composantes discutées en concertation avec tous les acteurs. Les réflexions menées localement seront à prendre en compte. Un rapprochement peut aussi être fait avec le rapport d'enquête CHRS¹. Ses conclusions rejoignent celles de l'étude des services d'urgence sociale (souvent gérés dans ou au côté d'un CHRS) : outils peu fiables, indicateurs variés, absence de définition unique des notions de prestation et de place. Les préconisations du rapport ont été d'élaborer une nouvelle version des tableaux de bord pour l'enrichir de données relatives à leur résultat et éviter la juxtaposition de différents systèmes d'information dont l'intégration ex post sera difficile à mener.

En ce qui concerne les tableaux, leur remplissage plus complexe et l'absence de nécessité d'exploitation très fréquente permettent d'envisager une remontée trimestrielle ou semestrielle des 115 et/ou SAO aux DDASS, et semestrielle ou annuelle des DDASS à la DRASS.

En ce qui concerne les bilans d'activité des opérateurs, il conviendra de réfléchir à un modèle de bilan type à fournir aux associations. Il pourra contenir les données indispensables à renseigner, préalablement choisies en concertation, et des explications sur les modes de recueil et de calcul. Cela permettra une harmonisation des bilans, et une possible comparaison.

¹ Rapport d'enquête sur la situation financière des CHRS. IGF, IGAS. N°2005-002. Janvier 2005.

L'exploitation de ces outils aura pour objectif de comparer l'offre aux besoins des publics accueillis, mais aussi d'apporter un éclairage sur la qualité du dispositif, par rapport aux prestations offertes et à leurs modalités de mise en œuvre.

Les éléments pouvant être remontés des dispositifs sont par exemple :

- situation des personnes : situation familiale, sociale, tranche d'âge, santé, nationalité, état des revenus, logement ;
- demandes des personnes : hébergement, alimentation, information sociale ou administrative, domiciliation, écoute, vestiaire, transport ;
- motifs des demandes : absence d'hébergement, rupture conjugale avec violence, rupture conjugale sans violence, jeunes en rupture familiale et d'hébergement, expulsion de logement, reconduction d'hébergement d'urgence, sortie d'hospitalisation, sortie de prison, arrivée en France, errance ;
- réponses apportées : hébergement, domiciliation, renseignement/orientation, écoute, absence de réponse.

Le recueil de données sur le suivi des personnes est actuellement faible ou inexistant. Il serait à développer. Des éléments sur le devenir des personnes permettent en effet d'évaluer si l'orientation des usagers est suffisante, ou si un réel accompagnement n'est pas nécessaire. La question se pose en effet de savoir si les prestations offertes par les opérateurs des plates-formes (information, orientation, accueil, écoute...) permettent d'engager avec la personne un vrai travail de fond, ou s'il s'agit seulement d'une forme d'assistantat portant sur la satisfaction des besoins immédiats, légitimes mais sans aboutissement futur en terme de mobilisation personnelle. François Chobeaux¹ estime à ce sujet que la structure d'accueil doit accepter d'être instrumentalisée un moment pour espérer rentrer dans une relation de fond avec la personne.

Proposition d'objectifs :

- Unification sur la région des données recueillies par les 115 et SAO dans des tableaux simples à remplir.
- Elaboration d'une base de données uniforme tirée des bilans d'activité annuels des opérateurs de la région. Ces données permettront d'établir plus précisément une image des publics et problématiques que rencontre le dispositif de veille sociale.

¹ CHOBEAUX F. *L'errance active*. ASH.

3.2.4 Utiliser les nouvelles technologies

Le mode de circulation de l'information devra être déterminé. La communication par messagerie Internet est la plus simple et la plus réalisable en l'état actuel des équipements informatiques. Cependant, elle ne permet pas l'utilisation d'une base de données unique entre plusieurs acteurs (exemple : tableau faisant état des capacités d'hébergement en temps réel). L'utilisation d'intranet ou d'extranet apporterait plus de possibilités, mais est d'un abord plus complexe. L'implication d'un RIO¹ serait souhaitable. Selon la commission interministérielle de terminologie informatique, un extranet est un « Intranet étendu, pour permettre la communication avec certains organismes extérieurs ». Il permet aux partenaires de se connecter par Internet à un site sécurisé géré par l'organisme qui le met en œuvre. Cela conduit à des canaux d'information plus efficaces et plus sécurisés. Pourrait aussi être utilisés des systèmes d'information territoriaux de l'Etat (SIT). Conçu à ce jour comme des intranets entre services déconcentrés, ils pourraient s'ouvrir à des partenaires extérieurs.

La région Centre n'a pas été le terrain d'initiatives locales d'organisation de systèmes d'information « en réseau » permettant aux centres d'accueil d'urgence de donner les disponibilités et d'assurer l'interface avec le 115. Des exemples existent pourtant dans d'autres régions. Un système d'information en réseau sous technologie intranet est à noter dans la Drôme. Le département de Haute Garonne a pris l'initiative de créer un réseau sur la base de la technologie web entre CHRS, DDASS et structures d'accueil. Mais il se heurte à des difficultés opérationnelles dues au fait que les travailleurs sociaux ne souhaitent pas « saisir » sur informatique les informations et en même temps accueillir les personnes. En Ile de France, le système d'information de réseau est bâti autour du logiciel du SAMU social. Des résistances et critiques subsistent quant à ces innovations. Les régions font face à des difficultés pour assurer un consensus sur un même outil. Les associations considèrent que ces applications seraient plutôt adaptées pour les grosses structures et que les coûts de maintenance seraient trop élevés.

Rassurer l'ensemble des partenaires sur la protection des données transmises peut jouer sur leur mobilisation. L'interconnexion de fichiers et les nouvelles technologies de l'information augmentent en effet le risque de manipulation et de détournement. La constitution de fichiers relatifs aux usagers doit évidemment être anonymisé. De plus, pour toute enquête ou recueil de données concernant des individus, la consultation de la CNIL est judicieuse, et parfois obligatoire. Il convient de l'appeler pour une vérification des garanties d'anonymat et de confidentialité.

¹ Responsable informatique et organisation

Cependant, il ne faut pas perdre de vue que la mise en place d'outils de communication doit toujours être pensée par rapport à l'objectif final qui est la meilleure prise en charge de l'utilisateur. L'utilisation de l'outil n'est pas une finalité en soi. Cette pensée est exprimée dans l'ouvrage de Ducalet et Laforcade¹ « gardons-nous d'attribuer aux outils le pouvoir qu'ils n'ont pas. Ce sont des jalons pour la pensée, des étais pour l'action. Ils ne sauraient se substituer ni à l'une ni à l'autre ».

3.2.5 Garantir la transparence dans l'utilisation de l'information

Les entretiens ont démontré l'intérêt d'une information descendante pour obtenir une information ascendante. Le directeur de l'association ASL à Blois a grandement insisté sur l'importance de la réciprocité dans la communication d'informations. Les DDASS et la DRASS devraient préciser les motivations, fondements, objectifs de leurs demandes et les impacts possibles. Un effort pédagogique est à mener afin de faire connaître leur action (système financier, manière dont sont prises les orientations politiques en matière d'exclusion...). La communication de données sera acceptée si son exploitation est connue.

L'analyse partagée des données est aussi une technique permettant l'adhésion du plus grand nombre à un système d'information. Il paraît possible d'associer les opérateurs à l'élaboration du diagnostic et à la perception des limites de ce diagnostic, afin de tendre à une plus grande qualité des interprétations. Jean-Louis Sanchez, directeur de l'observatoire décentralisé de l'action sociale affirme que « pour éviter la dérive statisticienne, il faut retenir quelques indicateurs et s'appuyer sur l'éclairage des acteurs de terrain pour en interpréter les sens »². Cela permet s'assurer une réciprocité dans le partage des interprétations.

« Pour adhérer au système d'information, il faut en connaître les finalités »³

¹ DUCALET P., LAFORCADE M. *Penser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales. Sens, enjeux, méthodes.*

² SANCHEZ JL. L'implication du travail social : condition de réussite de l'observation sociale. *Le journal de l'action sociale.* Novembre 2001.

³ CHEVALIER Gérard. L'adaptation des systèmes d'information aux professionnels : clef de réussite de l'observation. *Le journal de l'action sociale.* Novembre 2001.

CONCLUSION

Le domaine de l'urgence sociale se caractérise en région Centre par la complexité du passage de l'information des opérateurs aux DDASS et à la DRASS. Les éléments rendant difficile la circulation d'une information exploitable ont pu être mis en avant à deux niveaux.

Au niveau infra-départemental, l'absence de réelle formalisation des rapports des opérateurs de terrain ne permet pas l'organisation précise et définie de l'échange d'informations. Si l'organisation de la transmission de données est considérée suffisante dans certains départements pour assurer la réactivité du dispositif, elle ne permet pas le recueil stable et régulier de données pré établies entre les opérateurs et les DDASS.

Au niveau inter-départemental, l'absence de cohérence entre les données recueillies par les différents départements ne permet pas une vision globale de l'activité et des besoins régionaux.

La faible exploitation des données issues des pratiques actuelles souligne l'intérêt de mettre en place sur la région un système d'information sinon mutualisé, au moins harmonisé. Les différentes étapes nécessaires à la réalisation de cet objectif pourront s'inscrire dans une conduite de projet piloté par la DRASS. L'Etat, en tant que garant de la cohésion sociale sur le territoire national, peut légitimement occuper le poste de pilote d'un dispositif multi partenarial. Les travaux devront être menés autour des principes de concertation et de transparence, indispensables à la réussite d'un tel projet.

L'élaboration d'un système d'information peut sembler être une charge de travail trop importante pour les services et les acteurs de terrain. Pourtant, s'il est effectif, le temps gagné au final, notamment par la compréhension plus rapide des demandes et données recueillies, et la diminution des relances, compensera cette charge de travail initiale. De plus, le gain qualitatif apporté par les informations, induira une amélioration de l'adaptation de l'offre aux besoins. La « plus-value » apportée serait au bénéfice des usagers eux-mêmes. Le projet s'inscrit donc dans l'esprit de la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 qui est de recentrer l'utilisateur au cœur de l'action sociale et médico-sociale.

L'analyse conduite dans ce mémoire fait suite à la réflexion plus globale menée au niveau national sur la modernisation et le paramétrage des dispositifs d'urgence. Il serait donc intéressant lors de la construction d'un système d'information régional, de tendre à une cohérence nationale, notamment en travaillant autour du référentiel national AHI et d'indicateurs nationaux communs.

Sources et bibliographie

Textes juridiques :

REPUBLIQUE FRANCAISE, 2005. Loi de programmation pour la cohésion sociale n°2005-32 du 18 janvier 2005, publiée au journal officiel de la république française le 19 janvier 2005, p.864.

REPUBLIQUE FRANCAISE, 2002. Loi rénovant l'action sociale et médico-sociale n°2002-2 du 2 janvier 2002, publiée au journal officiel de la république française le 3 janvier 2002, p.124.

REPUBLIQUE FRANCAISE, 1998. Loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion n°98-657 du 29 juillet 1998, publiée au journal officiel de la république française le 31 juillet 1998, p.11679.

REPUBLIQUE FRANCAISE, 1998. Loi relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998, publiée au journal officiel de la république française le 2 juillet, p.10056.

REPUBLIQUE FRANCAISE, 1994. Loi relative à l'habitat n° 94-624 du 21 juillet 1994, publiée au journal officiel de la république française le 24 juillet 1994.

Circulaire DAS-DREES n°99/540 du 22 septembre 1999 relative à la mise en place d'une structure régionale de coordination de l'observation sociale.

Ouvrages :

BEAUVILLE C. *La veille sociale : face à l'urgence*. Coédition FNARS/ESF éditeur. 2003

BERNABEU Y., SIEGRIST D. *L'accueil des publics en difficulté*. Paris. Demos. 2002

CHOBEAUX F. *L'errance active*. ASH. 2001

CROZIER et FRIEDBEG. *L'acteur et le système*. Seuil. 1977.

DAMON Julien. *La question SDF*. Le lien social. PUF. 2002

DECLERCK Patrick. *Les naufragés*. PLON. Collection Terre humaine. 2001.

DEMAILLY, GILLES, LOISY « conjoncture et pauvreté : des effets contrastés selon les indicateurs retenus », les travaux de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004, La Documentation française, 2004.

DE ROSNAY J. *Le Macroscopie*. Point, Seuil, 1975

DUBOIS V. *La vie au guichet, relation administrative et traitement de la misère*. Paris. Economica. 2003.

DUCALET P., LAFORCADE M., *Penser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales. Sens, enjeux, méthode*. Paris : SELI Arslan. 2002.

FORESTER. *Industrial dynamics*. MIT Press. Cambridge. 1961

LUSSATO B. *théories de l'information et processeur humain*. Jean-Favart. 1980

MCKAY. *Information, mechanism and meaning*. MIT Press. Cambridge, Mass, 1969

MINTZBERG. *Le pouvoir dans les organisations*. 1986.

PAUGAM S. *L'exclusion, l'état des savoirs*. La découverte. 1996.

RULLAC Stéphane. *Urgence de la misère : SAMU social et SDF*. Edition les 4 chemins. 2004.

SOLE A. *Méthodologie d'informatisation des organisations*. Astrid. 1986.

Publication DARES, « les bénéficiaires des politiques de l'emploi : des parcours sensibles aux mouvements conjoncturels de l'économie », Premières synthèses, N° 52.3, décembre 2002.

Articles :

CHEVALIER Gérard. « L'adaptation des systèmes d'information aux professionnels : clef de réussite de l'observation ». *Le journal de l'action sociale*. Novembre 2001.

HENRY JP. « 115 urgence sociale : dernier recours ? » *Bulletin de l'observatoire social de Picardie*. 2002/08, 4p.

SANCHEZ JL. « L'implication du travail social : condition de réussite de l'observation sociale ». *Le journal de l'action sociale*. Novembre 2001.

Revue : Les systèmes d'informations, Echange santé-social, n° 88-89 décembre 1997.

Rapports :

Rapport d'enquête sur la situation financière des CHRS. IGF, IGAS. N°2005-002. Janvier 2005.

Synthèse du bilan de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, rapport IGAS n°2004054, Mai 2004.

Rapport de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. 2003-2004.

Sites Internet :

Charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics adoptée par la société française de l'évaluation le 28 octobre 2003. <http://www.sfe.asso.fr/pdf/charte.pdf>

Plan de cohésion sociale présenté le 30 juin 2004.

<http://www.cohésionsociale.gouv.fr/plan-cohéson-sociale>

VASQUEZ BRONFMAN Sergio. « Pouvoir et participation dans la mise en œuvre des systèmes d'information ». www.aim2004.int-evry.fr/pdf/Aim04_VasquezBronfman.pdf

Thèses et mémoires :

Mémoire ENSP. HETTE Muriel. Bâtir un support d'information partagé par les CHRS et la DDASS dans le département de Meurthe et Moselle. 2002.

Conférences :

LEGROS M. Pauvreté, précarité, exclusion : définir, mesurer, agir. ENSP, Octobre 2004

Dr PHILIPPON. Intervention relative aux systèmes d'information, ENSP, mars 2005

RAISSIGUIER Y. De la lutte contre l'exclusion à la cohésion sociale : état des lieux et perspectives. ENSP, novembre 2004

Liste des annexes

Annexe 1 : Liste des entretiens

Annexe 2 : Grille d'entretien des IASS

Annexe 3 : Tableau relatif à l'organisation de la veille sociale, à remplir par les IASS

Annexe 4 : Grille d'entretien des responsables d'associations gestionnaires de
« prestations de premier accueil »

Annexe 5 : Les différentes pratiques de communication de l'information dans les
départements.

Annexe 6 : Carte de la région Centre

Annexe 1 : Liste des entretiens

	Lieux	Personnes rencontrées
Etat	DRASS du Centre	IASS en charge des politiques sociales
	DDASS du Cher	IASS responsable du service politiques sociales
	DDASS de l'Eure et Loir	IASS en charge de l'urgence sociale
	DDASS de l'Indre	IASS responsable du service politiques sociales
	DDASS du Loir et Cher	IASS responsable du service politiques sociales
	DDASS du Loiret	IASS en charge de l'urgence sociale et des demandeurs d'asile
Associations	Siège du CASOUS, Tours	Responsable du CASOUS, service de « entr'aideouvrière », gérant le 115, un service de rue, de l'hébergement d'urgence et menant une mission d'observation sociale.
	ASL, Blois	Directeur de l'association « aide aux sans logis » gestionnaire du 115, du SAUO, de l'abris de nuit, d'un CHRS, de deux maisons relais et d'un service d'accueil des demandeurs d'asile.
	ADAJ et Croix rouge, Montargis	Gestionnaire de l'accueil de jour, de l'abris de nuit et du 115.
	Aidaphi, Montargis	Gestionnaire du SAO et d'un CHRS

Annexe 2 : Grille d'entretien des IASS

- **Organisation de la veille sociale dans le département :**

- Comment s'organise la veille sociale dans le département ?
- Qui sont les acteurs de la veille sociale ? Sont-ils précisément identifiés ?
- Comment est coordonnée la réponse à l'urgence ?
- Les relations entre les acteurs sont-elles formalisées ?
- Peut-on parler dans le département d'une plate-forme de veille sociale ?

- **Compétences de l'inspecteur en charge de la veille sociale :**

- En matière de financement, autorisation, projet ?
- Quel est l'enjeu d'un système d'information efficace dans ces domaines ?

- **Organisation du système d'information :**

- Y a-t-il un système d'information ? Si oui, qui le gère ?
- Comment s'effectue la circulation de l'information entre les acteurs de terrain et les DDASS ? (quels sont les outils utilisés, comment est demandée l'information, existence de recueil de données ?)
- Quelle est la fréquence des échanges de données des acteurs de terrain vers les DDASS, et entre les différents acteurs de terrain ?
- Les besoins d'information sont-ils satisfaits ? (sur une période donnée, nombre de demandes, nombre de réponses apportées, nature des réponses, raisons des non traitements de demandes, caractéristiques des populations accueillies, suivi ?)
- Qu'est-ce qui selon vous constituerait un système d'information efficace ?

- **Positionnement des acteurs de terrain par rapport à l'administration :**

- Quelles sont leurs demandes ?
- Quel est leur ressenti par rapport aux demandes de l'administration ?
- Ont-ils connaissance des enjeux de l'information ?
- Proportion contraintes/intérêts de la mise en place d'un système d'information ?

Annexe 3 : Tableau relatif à l'organisation de la veille sociale, à remplir par les IASS

	115	SAO	Equipes mobiles	Accueil de jour
Nombre				
Gestionnaire				
Financement				
Périodes d'intervention (heures/saisons)				
Type de réponse apportée				
Suivi des réponses				
Régulation de la DDASS				
Existence compte rendu d'activité				
Evaluation				

Annexe 4 : Grille d'entretien des responsables d'associations gestionnaires de « prestations de premier accueil »

- **Organisation des services :**

- Comment fonctionne l'association ?
- Quels sont les services gérés ?
- Correspondent-ils au descriptif du référentiel national AHI ? quel est votre avis sur ce référentiel ?
- Les rapports entre services de l'association sont-ils formalisés ?
- Y a-t-il une coordination de l'ensemble des acteurs fournissant des prestations de premier accueil sur le département ? Peut-on parler de plate-forme de veille sociale ?

- **Système d'information :**

- Y a-t-il un système d'information structuré ?
- Quant au recueil de données existant :
 - Pour qui ? (Interne, DDASS, autres)
 - Quelles données ? (Nombre de demandes, de réponses apportées, nature des réponses, absence de réponse, caractéristiques des publics accueillis, suivi...)
 - Par qui ?
 - Comment ? (Outil)
 - À quelle fréquence s'effectuent le recueil et la diffusion ?
- Comment est demandée l'information par la DDASS ?
- Quel serait pour vous un système d'information pertinent ?
- Quels indicateurs rendraient le mieux compte de la pression sur vos services et de l'évolution des publics ?

- **Positionnement face à l'administration :**

- Quel est le poids des demandes des services déconcentrés dans vos missions ?
- Avez-vous connaissance de l'utilité, de l'enjeu des informations fournies ?
- Quelles sont vos demandes en matière d'information ?
- Quelle serait à votre avis la proportion contraintes/intérêts de la mise en place d'un système d'information uniformisé sur la région ?

Annexe 5 : Les différentes pratiques de communication de l'information dans les départements

DEPARTEMENTS	MODE DE TRANSMISSION	DONNEES RECUEILLIES	FREQUENCE
CHER	Echange téléphonique et informatique entre les acteurs de terrain	Capacités d'hébergement	Quotidien
	Tableau transmis à la DDASS par Internet	Capacités d'hébergement	Quotidien
	Tableau commun créé en partenariat, transmis à la DDASS par Internet	Nombre de personnes, de passages, orientations	Mensuel
	Grille transmise par Internet à la DDASS	Nombre et âge des moins de 25 ans	Mensuel
	Rapport d'activité	SAO : nombre et qualité des personnes accueillies et réponses apportées.	Annuel
EURE ET LOIR	Cahier de liaison entre les acteurs de terrain	Données libres (caractéristiques des publics, difficultés...)	Indéterminée (cours de semaine)
	Téléphone entre les acteurs de terrain	Capacités d'hébergement	Tant que besoin
	Services généraux de l'association principale	Indéterminées	Indéterminé
	Rapport d'activité des services	Contenu non pré-déterminé (nombre de personnes, file active).	Annuel
	Renforcement hivernal : tableau et téléphone, vers DDASS	Capacités d'hébergement Progression et nature des demandes	Hebdomadaire
INDRE	115 : tableau de bord transmis par mail	Capacités d'hébergement	Quotidien l'hiver
	Liste	Demandeurs d'asile	Quotidien
	Rapport d'activité	Données globales, non pré-déterminées	Annuel
	Tableau rempli par abris de nuis	Nombre de nuitées, de personnes accueillies du pourcentage homme/femmes et de l'âge.	Mensuel l'hiver seulement
	Bilan du 115	Campagne hivernale : pourcentage homme/femmes, nombre, évolution	Post campagne hivernale

INDRE ET LOIRE	Tableau du 115, entre opérateurs	Places disponibles	Quotidien
	Fiches	Caractéristiques de l'appel	Non systématique
	Transmission entre les acteurs de l'association principale	Capacités et difficultés	Mi-journée
	Rapports d'activité de l'association gérant le SAO (assurant une mission d'observation sociale), le 115 et de l'équipe de rue	Accueils, caractéristiques des personnes accueillies, demandes formulées, réponses apportées.	Bi-annuelle
	Réunion	Publics étrangers	Hebdomadaire
	Réunion entre tous les partenaires de l'urgence	Etat des lieux et problématiques	Mensuel
LOIR ET CHER	Cahier de liaison entre les deux gestionnaires du 115 (SAO, CHRS) et téléphone entre tous les acteurs	Capacités d'hébergement	Quotidien
	Communication téléphonique avec la DDASS	Capacités, évolutions, problématiques	Fréquent, en fonction des besoins
	Tableaux de l'association gérant le SAO sur « l'état des lieux de la précarité »	Nombre de personnes, tranches d'âge, ressources, logement.	Mensuel
	Tableaux hivernaux de l'équipe de rue	Nombre de personnes, difficultés, organisation de l'équipe	L'hiver
	Tableaux hivernaux de l'abris de nuit	Bilan du nombres d'accueillis	L'hiver
	Réunions entre tous les partenaires de la veille sociale	Etat des lieux, problématiques	Fréquente mais sans régularité. Plus nombreuses l'hiver
	Rapport d'activité	Statistiques générales	Annuel
LOIRET	Fax du 115	Capacités d'hébergement	Quotidien
	Réunion des acteurs du 115	Capacités, fonctionnement, difficultés	Mensuel
	Communication principalement vers l'association gérant le 115 en principe par fax, en pratique par téléphone	Capacités d'hébergement	Quotidien
	Liste transmise par Internet à la DDASS	Nombre des demandeurs d'asile	Quotidien
	Réunions de tous les acteurs de la veille sociale	Etat des lieux, recueil et exploitation des données apportées par chacun	Mensuel
	Rapports d'activité des SAO	Nombre d'accueils, d'hébergements, situation familiale	Mensuel
	Rapports d'activités des associations	Bilan général	Annuel

Annexe 6 : carte de la région Centre

