



**ENSP**

ÉCOLE NATIONALE DE  
LA SANTÉ PUBLIQUE

**RENNES**

---

**Filière des Inspecteurs des affaires Sanitaires  
et Sociales**

**Date du Jury : 4, 5 et 6 mars 2002**

---

# **L'Observation sociale au risque des populations marginalisées**

**Le cas du suivi du public de  
l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion en Alsace**

---

**Léopold CARBONNEL**

*En 1789, ladite Révolution française ne voulut point entendre parler du quatrième ordre ou quart état ; Karl Marx rejeta de même le lumpenprolétariat, canaille ou racaille en guenilles... Nous connaissons aussi peu ces femmes et ces hommes que jadis les camps d'extermination.*

*Comment se fait-il que cette boîte noire existe de manière constante dans le collectif ? Qui entre dans cette boîte, dans ce tonneau noir où sans doute habite l'homme même, dont la philosophie et les sciences sociales ont tant de mal à dire la définition ?*

*La société y cache-t-elle, y refoule-t-elle tous ses secrets ?*

**Michel SERRES, « La boîte noire de la misère »  
in *Le Monde*, 28 novembre 2001**

## **Remerciements**

Je tiens particulièrement à remercier mes deux maîtres de stage, le Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales du Haut-Rhin, M. Claude Hervier, ainsi que le Directeur Adjoint, M. Bernard Monfort, pour la qualité de leur accueil, leur implication constante dans la bonne réalisation de mon stage, et la confiance qu'ils m'ont accordé.

Je pense bien sûr aux collègues du service action sociale (et au-delà) de la DDASS du Haut-Rhin qui m'ont accueilli particulièrement chaleureusement pendant ces quelques mois, et qui m'ont beaucoup appris, humainement et professionnellement. Une pensée spéciale pour Monique Kohser sans qui ce mémoire n'aurait pas vu le jour. Je pense aussi à tous les "partenaires" que j'ai rencontré pour ce travail et avec qui les relations ont été très enrichissantes. Merci aussi à Daniel pour son aide informatique et sa gentillesse, et Lionel, pour les heures de covoiturage passées ensemble, qui m'ont, presque, transformé en Franc-Comtois...

Un grand merci aussi à Christine Quélier, notre superviseuse en chef, qui par son suivi du groupe " demandeurs d'asile " et sa relecture attentive a permis que ce travail ne s'égaré pas trop dans les méandres éthérés des sciences sociales. Si tel n'était pas encore assez le cas, je l'en dégage bien entendu, selon la formule d'usage, de toute responsabilité.

Enfin merci à Clémence pour avoir supporté mes égarements conceptuels et existentiels au cours de la réalisation de ce travail.

# Sommaire

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE .....</b>	<b>14</b>
<b>1. LES ENJEUX DE L'OBSERVATION SOCIALE DANS LE CHAMP DE L'ACCUEIL, DE L'HÉBERGEMENT ET DE L'INSERTION.....</b>	<b>14</b>
1.1 OBSERVER QUI ? LE GRAND « BRICOLAGE » DES CATÉGORIES DANS LE CHAMP DE L'AHİ : L'EXEMPLE DES SANS ABRI ET DES DEMANDEURS D'ASILE .....	15
1.1.1 <i>Les « SDF », ou la stigmatisation d'un groupe permettant de cacher certains dysfonctionnements structurels.....</i>	16
1.1.2 <i>Les demandeurs d'asile : une valse hésitation des pouvoirs publics quant à leur prise en charge qui se traduit par des variations de catégorisations.....</i>	19
1.1.2.1 Vrais et faux réfugiés : le droit d'asile entre protection spécifique et droit commun des étrangers.....	20
1.1.2.2 Une catégorie sociale impossible .....	25
1.2 OBSERVER POURQUOI ? LE NÉCESSAIRE ARBITRAGE DES FINALITÉS ET DES OBJECTIFS .....	30
1.2.1 <i>Rendre visible des phénomènes : l'intérêt de tous ? .....</i>	31
1.2.2 <i>Etre un outil d'aide à la décision : la peur de la technostructure.....</i>	31
1.2.3 <i>Analyser, adapter, évaluer les pratiques : avec ou sans les professionnels ? .....</i>	32
1.2.4 <i>Partager des informations communes et indiscutables entre partenaires : « la fourmi n'est pas prêteuse... » .....</i>	32
1.2.5 <i>Assurer une fonction de tiers pour la régulation d'un système d'acteurs : un positionnement introuvable ? .....</i>	33
1.3 OBSERVER COMMENT ? DES MÉTHODES ET UNE ORGANISATION DIFFICILES À TROUVER .....	34
1.3.1 <i>Quel que soit le type d'enquête retenu, l'approche du public marginalisé est délicate .....</i>	34
1.3.2 <i>Pour le recueil des informations, la difficile mobilisation des acteurs de terrain.....</i>	36
1.3.3 <i>La protection des données : les peurs contre « big brother » .....</i>	37
1.3.4 <i>L'analyse des données : savoir des experts ou savoir des profanes ? .....</i>	39
<b>2 - DEUXIÈME PARTIE .....</b>	<b>41</b>
<b>ETAT DES LIEUX DE LA SITUATION EN ALSACE : UN SECTEUR ENCORE EN MAL DE RÉGULATION ET DE CONNAISSANCE.....</b>	<b>41</b>
2.1 LE CHAMP DE L'AHİ EN ALSACE : UNE PRESSION DE LA DEMANDE D'ASILE QUI EMPECHE DE SORTIR DE L'URGENCE.....	42
2.1.1 <i>Les travaux des schémas AHİ : bilan de l'existant et principales orientations.....</i>	42
2.1.1.1 La démarche d'élaboration des schémas .....	42
2.1.1.2 Les besoins en matière d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion par rapport à l'offre de services existante .....	44
2.1.1.3 Les orientations respectives des deux schémas départementaux et de la mise en perspective régionale .....	45

2.1.2	<i>Une structure de coordination originale: la cellule d'appui aux CHRS du département du Haut-Rhin</i>	46
2.1.3	<i>Quelle prise en charge pour les demandeurs d'asile?</i>	49
2.2	UN SYSTEME D'INFORMATION PEU STRUCTURE	54
2.2.1	<i>Le système d'information des CHRS : avancées et résistances</i>	55
2.2.1.1	Les informations de contrôle et de gestion: des formulaires, mais peu de connaissances	55
2.2.1.2	Les informations d'influence et de communication: de l'échange de pratiques au lobbying, le double-jeu des fédérations	57
2.2.1.3	Les informations de planification, de projection et de veille: les avancées et les limites du recueil statistique de la cellule d'appui	58
2.2.2	<i>Le dispositif de veille sociale : un contact direct avec le public, mais des informations qui circulent mal</i>	59
2.2.3	<i>Les demandeurs d'asile : « mais combien sont-ils à dormir dehors ? »</i>	62
2.3	DES OBSERVATOIRES NOMBREUX ET DE QUALITÉ, MAIS QUI RESTENT FRAGILES ET PEU INVESTIS SUR LE CHAMP DE LA GRANDE EXCLUSION	66
2.3.1	<i>Des observatoires au statut et au positionnement différent</i>	67
2.3.1.1	Le CREAMI et l'ORS : des observatoires relativement proches de l'Etat	67
2.3.1.2	L'OHRAS : un observatoire associatif devenu un service du Conseil Général du Haut-Rhin	70
2.3.1.3	L'ORIV : une structure originale	71
2.3.2	<i>Des registres d'activité variés, mais qui dessinent un « noyau dur » de la fonction d'observation</i>	73
2.3.2.1	La collecte d'informations permanente	74
2.3.2.2	La réalisation d'études	74
2.3.2.3	L'observatoire comme forum d'échanges et centre de ressources	76
2.3.3	<i>La grande exclusion : le parent pauvre des domaines explorés</i>	77
2.4	CONTREPOINT : L'EXPERIENCE DE L'ORSAS DE LORRAINE	78
2.4.1	<i>Le contexte</i>	79
2.4.2	<i>La méthode</i>	79
2.4.3	<i>Les résultats</i>	79
2.4.4	<i>Les difficultés</i>	80
2.4.5	<i>Les perspectives</i>	80

<b>3 - TROISIÈME PARTIE .....</b>	<b>82</b>
-----------------------------------	-----------

**PROPOSITIONS POUR LA CRÉATION**

<b>D'UN DISPOSITIF LOCAL D'OBSERVATION EN ALSACE .....</b>	<b>82</b>
--	-----------

<i>Préambule : l'état d'avancement de la démarche au 15 décembre 2001 .....</i>	<i>83</i>
---	-----------

<b>3.1 A COURT TERME, POURSUIVRE ET CONSOLIDER LA DÉMARCHE PROJET ENGAGÉE.....</b>	<b>85</b>
--	-----------

<i>3.1.1 Consolider l'inscription de la démarche dans « la mise en perspective régionale » des schémas AHI .....</i>	<i>85</i>
--	-----------

<i>3.1.2 Associer les acteurs de terrain à la démarche.....</i>	<i>86</i>
---	-----------

<i>3.1.3 Accompagner l'étude de faisabilité en 2002 .....</i>	<i>87</i>
---	-----------

<b>3.2 A MOYEN TERME, CONSTRUIRE LE CAHIER DES CHARGES DU FUTUR OBSERVATOIRE .....</b>	<b>89</b>
--	-----------

<i>3.2.1 Définir un champ d'observation qui embrasse toute la diversité des publics .....</i>	<i>89</i>
---	-----------

<i>3.2.2 Centrer les objectifs de l'observatoire sur l'adaptation des pratiques professionnelles et cibler ses activités sur l'analyse de la trajectoire des personnes .....</i>	<i>90</i>
--	-----------

<i>3.2.3 Privilégier un porteur expérimenté dans le traitement des données et neutre à l'égard des principaux acteurs .....</i>	<i>91</i>
---	-----------

<b>3.3 A LONG TERME, ALLER VERS LA CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE RÉGIONAL DE LA PAUVRETÉ ET DE L'EXCLUSION SOCIALE EN ALSACE.....</b>	<b>92</b>
--	-----------

<i>3.3.1 Explorer de nouveaux champs des politiques sociales et se donner comme ambition l'évaluation globale des politiques de lutte contre les exclusions .....</i>	<i>93</i>
---	-----------

<i>3.3.2 Articuler les niveaux d'observation pertinents (régional et local) avec le niveau décisionnel (départemental) .....</i>	<i>95</i>
--	-----------

<i>3.3.3 Doter l'observatoire du statut de Groupement d'Intérêt Public pour lui assurer son indépendanc .....</i>	<i>97</i>
---	-----------

<i>3.3.4 S'inscrire dans une mise en réseau nationale et européenne.....</i>	<i>97</i>
--	-----------

<b>CONCLUSION.....</b>	<b>101</b>
------------------------	------------

# Introduction

Mardi 30 octobre 2001, « salle des traditions » à la Préfecture du Haut-Rhin à Colmar. Dans le cadre d'une journée nationale d'action pour les demandeurs d'asile, les associations de défense des droits de l'homme et des étrangers sont reçues par les représentants de l'Etat (le Directeur de la Réglementation et des Libertés Publiques, le chef du bureau des étrangers de la Préfecture et des représentants de la DDASS). Les associations interpellent l'Etat sur le statut général des demandeurs d'asile, leur impossibilité de travailler, la faiblesse de leurs droits sociaux. Surtout, elles déplorent les difficultés locales en matière d'hébergement. Le représentant de la DDASS énumère alors tous les efforts consentis au niveau national, les structures montées en urgence, les centaines de personnes hébergées. Vient alors la question des personnes, notamment les personnes isolées, les demandeurs d'asile territoriaux, qui n'ont pas accès à toutes ces structures, et qui sont sans solution. Les associations estiment leur nombre à 200, rien que sur le Haut-Rhin, à l'orée de l'hiver. La Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale, le même jour à la Préfecture de Région à Strasbourg avancera le chiffre de 600 personnes pour toute l'Alsace. Le représentant de la Préfecture se retourne vers la DDASS, bien incapable d'évaluer précisément les besoins en hébergement : nous rappelons, le directeur adjoint et moi-même la possibilité pour ces personnes de solliciter l'hébergement de « droit commun », inconditionnel et anonyme, en sachant pertinemment qu'il est « saturé »... Incapables de donner des chiffres précis sur cette « demande sociale » si disparate et volatile, ce sont les chiffres des associations qui seront retenus par la presse locale.

Cet épisode n'est qu'une illustration parmi d'autres des difficultés de l'Etat social de se doter de systèmes d'observation performants, pouvant suivre les évolutions des populations qu'il est sensé protéger. Les chiffres ou la connaissance précise de situations sociales ne sont pas suffisantes pour prendre les bonnes décisions. Mais des chiffres fiables et incontestés ont toutefois l'avantage d'offrir une *représentation* stabilisée des phénomènes, qui à défaut sont l'objet de *représentations sociales* déformées ou fantasmées. Les conflits autour des chiffres de l'immigration ou des sans-abri par exemple sont paradigmatiques des enjeux sociaux et politiques autour des catégories et des représentations qui se forment dans la société.

L'objet de ce mémoire professionnel est de démontrer et d'illustrer que l'administration n'est pas au-dessus de ces enjeux, qu'elle en constitue même parfois le cœur, et que les services déconcentrés du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sont confrontés, de par le rôle que l'Etat a voulu garder en matière de gestion de l'urgence sociale, à la nécessité grandissante de développer de meilleurs outils d'observation sociale.

*L'observation sociale, qu'est-ce que c'est ?*

Pour Jean-Pierre Hardy, « derrière l'apparente neutralité de ce terme « observation » se cache en réalité une fonction complexe centrée sur la connaissance des populations dont l'objectif premier est de mieux identifier et comprendre les situations sociales et les processus en œuvre »<sup>1</sup> Pour Michel Legros, « il y au cœur de la notion d'observation la notion de recueil permanent d'informations comparables et cohérentes portant sur le même thème »<sup>2</sup>

Trois niveaux d'observation sociale sont possibles pour Patrick Risselin : « les réalités sociales objectives, les dispositifs mis en place, l'efficience de ces objectifs et de ces politiques »<sup>3</sup>.

Si les dispositifs sont mieux connus qu'auparavant, et que se développent des procédures d'évaluation des politiques sociales, la connaissance des publics les plus marginalisés est un véritable défi pour les acteurs des politiques de lutte contre les exclusions. C'est dans cet objectif qu'a été créé l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'exclusion sociale suite à la Loi de 1998. La connaissance précise des publics les plus marginalisés s'avère en effet difficile avec les outils statistiques traditionnels, à tel point que l'INSEE, à la suite d'un avis du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS), a récemment lancé des études sur le public pris en charge par l'hébergement d'urgence. Surtout, les besoins de connaissance se font ressentir au niveau local, où les croisements d'informations semblent difficiles entre institutions différentes, même si elles permettraient de faire des diagnostics partagés. Le développement des observatoires sociaux territoriaux, voulu par la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'évaluation et des Statistiques (DREES), tente de répondre à ces besoins.

---

<sup>1</sup> HARDY (Jean-Pierre), *Guide des politiques locales de lutte contre les exclusions*, Paris, Dunod, 1999

<sup>2</sup> LEGROS (Michel) , « Les observatoires tout terrain », in *Informations sociales* n°27



Il n'est pas possible de comprendre le foisonnement actuel des observatoires sociaux sans le replacer dans l'évolution récente des relations entre savoir et pouvoir dans le domaine social. La configuration « positiviste » fondé sur l'illusion d'un progrès indéfini appuyé sur la science, celle du XIX<sup>e</sup> mais aussi de l'Etat-Providence du XX<sup>e</sup>siècle, semble bien révolue, sous l'effet de trois phénomènes :

- **le public des politiques sociales a changé.** La « nouvelle question sociale » a affaire à une « nouvelle pauvreté », dont la prise en charge ne se limite pas à la définition de catégories d'ayant droits et de droits sociaux afférents.. Comme le constate Pierre Rosanvallon, « *alors que nous disposons d'un nombre toujours croissant de statistiques, nous avons paradoxalement l'impression de moins bien déchiffrer le social.* »<sup>4</sup> La société est devenue moins lisible, et de nouveaux savoirs semblent nécessaires.
- **L'Etat social central des 30 Glorieuses est bel et bien mort avec la décentralisation :** l'Etat n'est plus seul à définir et appliquer les politiques sociales. Pour être plus proche des usagers, l'Etat est soumis à l'injonction partenariale et à la territorialisation de ses politiques. Le savoir social se doit alors d'être local et partagé.<sup>5</sup>
- En se rapprochant des territoires et d'autres institutions, **le savoir sur le social est aussi plus soumis au regard de l'utilisateur et de l'opinion publique.** La planification centralisée et technocratique est morte au profit de la mode des « forums hybrides », conférences de consensus et autres « états généraux »<sup>6</sup>.

Dans le domaine spécifique des politiques de lutte contre les exclusions, la tendance générale d'une reconfiguration de l'expertise se confirme avec trois traits spécifiques :

- **le rôle croissant des « savoirs associatifs ».** Puissants groupes de pression dans le secteur, les associations de solidarité se sont lancées dans les années 90 dans la contre-expertise, avec l'évaluation des politiques publiques (comme le mouvement ATD

---

<sup>3</sup> RISSELIN (Patrick), « L'observation sociale, un concept encore à définir », in *Le Flash de la DAS*, n°18, septembre 1997

<sup>4</sup> ROSANVALLON (Pierre), *La nouvelle question sociale, repenser l'Etat-Providence*, Paris, Le Seuil, 1995. Sur la « fin des catégories » traditionnelles de l'action sociale, voir aussi Robert LAFORE et Michel BORGETTO, *La République sociale*, Paris, PUF, 2001

<sup>5</sup> cf SCWEYER (François Xavier), « Vers un Etat-partenaire ? » in *L'exclusion, l'état de savoirs*, sous la direction de Serge PAUGAM, Paris, La Découverte, 1996, pp. 487-496

<sup>6</sup> Sur la notion de « forum hybride » et sur la nouvelle rationalité procédurale de la contre expertise, voir CALLON (Michel), LASCOUMES (Pierre), BARTHE (Yannick), *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, le Seuil, 2001 et LASCOUMES (Pierre), « L'expertise peut-elle être démocratique ? » in *Le Monde des débats*, Novembre 1999

Quart Monde en 1995, ou le Réseau Alerte en 2000), et la production de statistiques de plus en plus affinées. Elles sont devenues des acteurs incontournables <sup>7</sup>.

- **la crise de certaines ambitions planificatrices** (y compris dans le champ de l'Accueil, de l'hébergement et de l'insertion), au profit du développement des politiques de l'urgence. Cette « politique du thermomètre » comme l'appelle Julien Damon appelle alors une nouvelle fonction de « veille sociologique » sur les publics émergents <sup>8</sup>.
- **la nouvelle ambition en matière d'observation** qui s'est exprimée par la création en 1998 de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale. Sa philosophie d'action est plus modeste en matière de liens entre connaissance et action (son rôle n'est pas de conseiller le prince, mais bien de mieux connaître), plus ouverte aux savoirs des professionnels, et plus attentive aux savoirs locaux <sup>9</sup>.

Le secteur qu'il est convenu d'appeler « Accueil Hébergement Insertion » (AHI) depuis la loi de 1998 est particulièrement concerné par ces éléments. Il regroupe un ensemble de politiques, d'interventions, d'acteurs et de financements hétérogènes. Centré sur les dispositifs que l'Etat a gardés sous sa tutelle après les Lois de décentralisation, les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), il regroupe aussi le champ de l'urgence sociale et des dispositifs d'insertion qui se sont développés dans les années 80 : lieux d'accueils de jour, équipes mobiles comme les SAMU sociaux, hébergement d'urgence (avec le dispositif Allocation Logement Temporaire), services d'accueil et d'orientation.

L'ensemble de ces dispositifs, destiné au public le plus exclu et qui ne trouve plus de « place » réelle et symbolique dans notre société et ses équipements de droit commun (logement, emploi, couverture sociale, liens familiaux...), est apparu historiquement autour de l'Aide Sociale à l'Hébergement, qui donne un cadre juridique et financier stabilisé aux CHRS, mais s'est développé en ordre dispersé et sous des modes de financements plus précaires. Après de longues années d'hésitation, l'Etat avec la Loi de 1998 a d'abord renforcé le statut des CHRS, et a tenté de structurer et de planifier l'ensemble de ces acteurs, avec l'élaboration obligatoire dans chaque département de Schémas de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion.

---

<sup>7</sup> Sur les nouveaux savoirs associatifs, voir NOBLET (Pascal), « Les statistiques des associations de solidarité » in *Les Travaux 2000 de l'Observatoire National de la pauvreté et de l'Exclusion Sociale*, La Documentation Française, Paris, 2000, pp.133-173 ; Secours Catholique, Rapport statistique 2000, « La France des sans ressources », 6 Novembre 2001

<sup>8</sup> Sur les répercussions des politiques d'urgence sociale sur la lutte contre l'exclusion en générale, voir DAMON (Julien), « L'urgence sociale au prisme de sa ligne budgétaire. Autour du 47.21 » in *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1, Janvier-Mars 2001 et BEHAR (Daniel), « L'urgence sociale : alibi des politiques sociales ou vecteur de leur refondation ? » in *Politiques et territoires*, janvier 1997 sur le site [www.acadie-reflex.org](http://www.acadie-reflex.org)

Peu de départements et de régions se sont véritablement dotés d'outils d'observation spécifiques à ce champ, alors que la définition, la délimitation de catégories de publics, la connaissance des dispositifs, l'évaluation des services et des structures sont des enjeux essentiels à l'élaboration et à la réalisation de ces schémas.

**Quels sont les enjeux et les obstacles à la réalisation d'un tel outil d'observation dans le champ de l'AHl ? C'est la question essentielle à laquelle tentera de répondre ce mémoire, en étudiant plus particulièrement le contexte et les projets de la région Alsace en la matière.**

### *Contexte de réalisation du mémoire*

Ce travail est le résultat d'une double-commande du Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales du Haut-Rhin.

Ayant fait un première stage dit « stage population » à la DDASS du Haut-Rhin en janvier et février 2001, celui-ci m'avait alors demandé de faire un état des lieux des outils de suivi du public « demandeurs d'asile ». Devant réaliser une monographie d'un parcours d'un usager pour l'ENSP, j'ai repoussé cette commande dans le cadre de réalisation du mémoire professionnel. Lors de mon deuxième stage dit « d'exercice professionnel » à l'automne 2001, mes tâches se sont concentrées, au sein du service action sociale, sur le champ de l'Accueil de l'Hébergement et de l'Insertion (AHl). Par rapport à un premier recueil d'informations initialement centré sur les demandeurs d'asile, j'ai alors étendu le sujet du mémoire à tout le public couvert par ce champ.

Durant ce stage, le Directeur Départemental m'a alors confié la réalisation d'une « prospective » pour entamer la réalisation d'*un observatoire social régional dans le champ de l'AHl*, projet présent dans le cadre de la mise en perspective régionale des schémas, mais qui avait peu avancé. Un cahier des charges pour la réalisation d'une étude de faisabilité a été bâti et validé par le Comité Technique Régional et Interdépartemental d'Alsace. Une demande de financement, pour que l'opérateur choisi la réalise durant l'année 2002, a été déposée. Le travail qui suit, et notamment les propositions, sont le fruit direct de cette commande de stage.

---

<sup>9</sup> Voir en annexe une présentation plus précise de l'Observatoire National

Le mémoire professionnel n'étant pas toutefois un rapport de stage, ce travail est aussi le résultat d'une *démarche de recherche* qui emprunte certains questionnements et certaines références des sciences sociales. Celles-ci sont utilisées ici dans le cadre, sinon d'une recherche « appliquée », du moins d'une recherche professionnelle, et il eût été paradoxal que sur un sujet qui porte sur l'utilisation du savoir pour l'action, le savoir mobilisé fût auto-référencé.

De plus cette démarche de recherche n'est pas totalement individuelle, puisque la production qui suit est aussi le fruit de deux travaux collectifs :

- *Une recherche collective lors du Module Interprofessionnel à l'ENSP*, qui portait sur les systèmes d'information de santé au niveau régional. A l'automne 2000, pendant trois semaines, j'ai fait partie d'un groupe de 10 élèves de l'ENSP (médecins, directeurs d'hôpitaux, infirmiers généraux,...) qui a travaillé sur les systèmes d'informations de santé au niveau régional. Les nombreuses rencontres effectuées dans ce cadre ont nourri ma réflexion sur les systèmes d'information de manière générale

- *Un travail de réflexion et d'échanges* avec six collègues inspecteurs en formation à l'ENSP qui ont réalisé leur mémoire sur la problématique de la demande d'asile. Encadrés par Christine Quéliér, sociologue, nous avons pu rencontrer la Direction de la Population et des Migrations en Juin 2001 à qui nous avons proposé de restituer sous une forme collective les conclusions de nos travaux.

### *Méthodologie*

Pour réaliser ce travail, j'ai utilisé essentiellement une méthode d'enquête par entretiens non directifs auprès de quatre types d'acteurs <sup>10</sup> :

- **Les acteurs et professionnels de terrain** : les services d'urgence sociale et d'accueil des émigrants, des travailleurs sociaux et des directeurs d'établissements (de CHRS, de CADA), les fédérations professionnelles. Mes entretiens auprès de ces personnes étaient centrés sur les informations dont ils disposaient, leur circulation et leur diffusion, et leur opinion sur la participation à un éventuel observatoire.
- **Les administrations et collectivités locales**. Outre les DDASS et DRASS de la région Alsace, en particulier les responsables des pôles sociaux et statistiques, j'ai interrogé le bureau des étrangers de la Préfecture du Haut-Rhin ainsi que la Direction de la Solidarité du Conseil Général du Haut-Rhin. Il s'agissait de repérer la nature de leur connaissance

---

<sup>10</sup> Voir en annexe la liste des personnes rencontrées

et de leurs informations sur les publics accueillis, les structures et les services. Il s'agissait aussi d'évaluer leurs besoins et leurs souhaits en matière d'observation

- **Les observatoire sociaux existants en Alsace**, dont j'ai pu rencontrer la plupart des responsables et consulté leurs productions. Il s'agissait de comprendre leur statut, leur positionnement, leur fonctionnement, et leurs rapports avec les commanditaires administratifs. J'ai également rencontré le responsable de l'Observatoire de Lorraine précurseur dans le champ de l'étude des sans-abri
- **Les responsables nationaux du dossier « observation sociale » au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité**, essentiellement des représentants de la DREES, la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS) et de l'Observatoire National de la Pauvreté. Il s'agissait de connaître l'implication et les attentes de l'administration centrale sur ce dossier, et leur apport technique éventuel de soutien aux projets d'observatoires locaux

Enfin, la méthode de « *l'observation participante* » a également été utilisée, puisque j'ai animé (avec une assistante sociale de la DDASS du Haut-Rhin) un atelier, réuni sur mon initiative, sur l'observation sociale à une journée régionale de la Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale (FNARS). De nombreux acteurs pré-cités étaient présents, et les échanges furent « scrupuleusement » annotés. La participation à de nombreuses réunions partenariales officielles ou informelles m'a également fourni des matériaux très riches en informations

\* \* \*

Après avoir en première partie cerné quelques **enjeux de l'observation sociale dans le champ de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion**, nous aborderons en deuxième partie le **contexte particulier de la région Alsace**. Comment le secteur est-il régulé ? Quelle est la situation des systèmes d'information ? Quels sont les observatoires existants dans la région ?

Enfin, nous aborderons en dernière partie **quelques propositions d'actions**, qui s'inscrivent dans la démarche engagée par les acteurs des schémas AHI d'Alsace pour la consolider et la poursuivre, afin de décrire un profil possible d'observatoire, et dresser le portrait d'un observatoire social plus large pour un futur plus lointain.

## PREMIERE PARTIE

### 1. LES ENJEUX DE L'OBSERVATION SOCIALE DANS LE CHAMP DE L'ACCUEIL, DE L'HEBERGEMENT ET DE L'INSERTION

Il ne suffit pas de sortir le mot magique « d'observation » pour penser résoudre d'un seul coup les besoins de connaissance ou d'informations qu'auraient les décideurs et les acteurs. Trois types de questions essentielles doivent rester en tête des décideurs :

- **Observer qui ?** Les « pauvres » bien sûr, mais encore ? Le champ de l'Accueil, de l'Hébergement et l'Insertion est très hétérogène : il recouvre des structures aux champs d'intervention et aux publics très différents. Quoi de commun entre une personne travaillant dans un Centre d'Adaptation à la Vie Active, prise dans un parcours d'insertion qui pourra peut-être le mener vers le milieu de travail ordinaire, et un demandeur d'asile tout juste arrivé en France avec sa famille, et hébergé en CHRS faute de places en Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile, et qui ne pourra pas travailler le temps de la procédure d'obtention du statut de réfugié (parfois un an, voire deux) ?

C'est certes tout l'intérêt de l'observation de connaître la diversité de ces publics, mais aussi toute sa difficulté : pour observer il faut en effet que des catégories d'observation soient stabilisées, que des « conventions » soient passées implicitement et explicitement entre acteurs pour s'entendre sur ce dont on parle, et ce que l'on compte. Or, force est de constater que dans le secteur on assiste à une vaste opération de « bricolage » des catégories. Nous le verrons à travers deux cas emblématiques du secteur de l'AHl ces dernières années : les sans abri et les demandeurs d'asile.

- **Observer, pourquoi faire ?** Pour mieux connaître les publics, bien sûr, mais encore ? Cet objectif de connaissance scientifique, parfois simplement quantitatif, recueille rarement l'enthousiasme des acteurs de terrain, travailleurs sociaux ou même administratifs des services déconcentrés. Les finalités assignées à l'observation, comme on l'a vu au niveau national, varient fortement selon la place des acteurs dans le système

institutionnel. Alors que les associations valorisent la fonction d'alerte et de veille, et craignent parallèlement que l'observation soit l'occasion de faire du contrôle social, les administrations ne sont pas très enthousiastes pour dénombrer le nombre réel de personnes à la rue, mais plutôt intéressées par des outils d'évaluation de l'action des structures d'urgence ou d'insertion. Là encore, il faut qu'un consensus s'établisse autour d'une logique partagée d'aide à la décision. La question des objectifs est souvent solidaire de la question des porteurs : qui doit observer ? cette fonction peut-elle se faire en interne à une organisation, avec des services spécifiques, ou au contraire doit-elle être externalisée, notamment à des observatoires spécialisés et scientifiquement plus rigoureux ? Là encore, les réponses ne sont pas univoques ...

- **Observer comment ?** Si le public et les finalités de l'observation sont stabilisés, restent à déterminer les moyens, les méthodes, les financements de tels dispositifs. Une méthodologie rigoureuse n'est pas de trop pour approcher le public très exclu dans les structures ou à la rue : des expériences ont eu lieu pour déterminer des protocoles et règles éthiques (confidentialité, respect de la personne). Des protocoles et des conventions doivent parfois être conclues entre ceux qui recueillent les données sur le terrain, qui doivent être formés spécifiquement, et les utilisateurs qui doivent prendre les moyens nécessaires pour saisir, traiter, analyser et protéger les données.

### **1.1 Observer qui ? Le grand « bricolage » des catégories dans le champ de l'AH1 : l'exemple des sans abri et des demandeurs d'asile.**

Deux types de publics seront plus particulièrement étudiés ici, parce qu'emblématiques du champ contemporain de la grande exclusion : les sans-abri et les demandeurs d'asile. Il s'agit plus précisément de chercher à comprendre pourquoi ces deux catégories de public sont « statistiquement » sensibles, et particulièrement difficiles à appréhender. Ils sont en fait une illustration particulière des mécanismes plus généraux de la « catégorisation sociale », opération préliminaire essentielle à tout travail statistique ou scientifique d'observation.

« *Catagorestein* » en grec signifie « dénoncer publiquement ». Dans l'opération de nommer un groupe social, dans celui de lui attribuer une « étiquette », il y a d'abord toute la violence symbolique du groupe social dominant sur une partie de ses représentants. Pierre BOURDIEU n'a cessé dans ses travaux, à la suite de Durkheim, mais aussi des linguistes

pragmatistes américains (notamment Austin, quand dire, c'est faire), que tout acte de catégorisation était la manifestation d'un pouvoir symbolique.

L'Etat, qui pour Max Weber, détient dans les sociétés contemporaines « le monopole de la violence physique légitime », détient aussi pour Bourdieu « le monopole de la violence symbolique légitime », notamment grâce à cette formidable machine à catégoriser qu'est le droit, et à son armée de fidèles que constitue les fonctionnaires, ces véritables « esprits d'Etat ». Mais dans les sociétés démocratiques, l'Etat évidemment n'est pas seul : la société civile, les groupes professionnels, les groupes de pression tentent elles aussi de faire valoir leurs représentations du monde à travers l'institutionnalisation, la reconnaissance, de « labels », de problématiques, de mots. Les statistiques sont un champ particulier très prisé de luttes symboliques entre groupes sociaux .

Les groupes sociaux les plus exclus sont moins bien dotés pour imposer et « travailler » symboliquement leur catégorisation. On a vu toutefois le rôle qu'ont pu jouer certaines associations, notamment ATD Quart-Monde pour imposer le terme « d'exclusion » comme nouvelle catégorie de l'action publique, voire le rôle charismatique de certains de ses leaders, comme le père Joseph Wrésinski ou Geneviève De Gaulle Anthonioz, qui ont fait un énorme travail de construction symbolique de la catégorie des exclus. Pareillement, le mouvement des chômeurs et toutes les associations de chômeurs qui se sont développés ces dernières années, ont tenté de renverser le « stigmatisme » négatif de ce terme (lui-même historiquement très construit), pour redonner une dignité au monde des « sans » (sans logis, sans papier, sans travail...).

On ne peut alors s'empêcher de réfléchir à la relative invisibilité statistique, et à la difficulté de connaissance, de certains publics « innommables » ou dont les catégorisations sociales et administratives ont particulièrement changé ces dernières années. Ne faut-il pas relier ce constat à la totale absence de « représentation » sociale et politique de ces groupes ? C'est ce que nous allons examiner pour les sans-abri et les demandeurs d'asile

### **1.1.1 Les « SDF » , ou la stigmatisation d'un groupe permettant de cacher certains dysfonctionnements structurels**

Le terme de « sans domicile fixe » existe depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle où il apparaît dans les registres de police et les bureaux de bienfaisance. Mais ce n'est que dans les années



1980 qu'il a supplanté d'autres termes comme « sans abri » ou « sans logis » qui avait la faveur de l'Abbé Pierre pendant l'hiver 54.<sup>11</sup>

Pour Julien Damon et Jean-Marie Firdion, la « question SDF » apparue avec fracas dans les années 80 est largement tributaire des nouveaux dispositifs d'intervention de l'Etat (les politiques de l'urgence qui les cible clairement), voire des nouveaux dispositifs d'aide sociale (les samu sociaux, la vente de journaux de rue...), ou encore des arrêtés municipaux anti-mendicité qui sont réapparus dans certaines municipalités après sa dépénalisation dans le nouveau code pénal.

L'imprécision des définitions qui caractérise ce public est en fait liée selon ces auteurs à l'indécision des pouvoirs publics : « *Face à la présence grandissante des sans-domicile, l'alternative est aisée : il faut accueillir ou exclure. Il s'agit pour une collectivité, de minimiser les coûts sociaux et électoraux afférents à l'accueil des sans-abri, tout en respectant les engagements légaux et moraux. Il reste donc toujours à déterminer qui seront les « bons SDF » à accueillir et ceux qui relèveront de la compétence d'autres collectivités.* »<sup>12</sup>

C'est ce que constate aussi Dragana AVRAMOS, de l'observatoire européen des sans-abri, en remarquant qu'il y a en Europe sur cette question une différence très marquée entre les sans-abri et mal-logés éligibles à des mesures d'accès au logement, et les sans abri qui peuvent seulement attendre une assistance humanitaire.<sup>13</sup>

L'imprécision des définitions entraîne une conséquence prévisible sur les chiffres souvent avancés en matière d'évaluation du nombre de SDF. Les estimations varient de 100 000 à 800 000 pour la France , et de 300 000 à trois millions aux Etats-Unis ! La demande de chiffres en la matière, remarquent Damon et Firdion, est très codée politiquement. Pour les associations, il s'agit de « *repousser l'image stigmatisante du pauvre oisif et dépravé, autorisant de ce fait la présentation des SDF comme des gens semblables à tous qui rejoignent ainsi l'image du pauvre méritant. (...) A l'inverse, pour des responsables politiques, la demande peut consister à montrer que la plus grande visibilité de cette population en zone urbaine ne traduit pas la réalité du phénomène qui resterait marginal.*

---

<sup>11</sup> Sur toute cette partie, cf la très bonne synthèse bibliographique réalisée par le Plan Urbain « Les SDF, représentations, trajectoires et politiques publiques » disponible sur le site [www.equipement.gouv.fr](http://www.equipement.gouv.fr)

<sup>12</sup> DAMON (Julien) et FIRDION (Jean-Marie), « Vivre dans la rue : la question SDF » in PAUGAM (Serge) (dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996, pp.374-386

<sup>13</sup> AVRAMOV (Dragana), *Les sans-abri dans l'Union Européenne. Contexte social et juridique de l'exclusion du logement dans les années 90*. Bruxelles, Fédération Européenne d'associations travaillant avec les sans-abri, 1995

*(...) Les enjeux politiques troublent le travail de mesure, amenant certains à une définition extensive de la population, d'autres à une restriction de définition telle qu'elle ne s'applique qu'aux plus marginaux »<sup>14</sup>*

La difficulté à définir le public tient au fait qu'être sans abri n'est pas une caractéristique propre des individus, mais plutôt une circonstance vécue, plus ou moins longtemps par certaines personnes. Il s'agit avant tout d'une situation instable et, dans la plupart des cas, transitoire. Il faut raisonner non pas en termes de stock, mais de flux : les analyses en termes de carrière et de trajectoire sont très utiles. Mais encore faut-il aborder l'analyse de ces trajectoires de façon non mono-causale. Beaucoup d'acteurs de terrain et d'associations attribuent en effet à une seule cause à l'entrée dans un dispositif d'hébergement d'urgence

Sans rien enlever de l'effort louable des associations de connaître leur public, ces catégorisations ressemblent parfois à du « bricolage » ou à des listes à la Prévert, même si elles ont été construites, si l'on en croit les responsables, à partir des observations concrètes des acteurs.

Damon et Firdion sont sévères quant à la validité scientifique de ces catégories et à leur aptitude à décrire les trajectoires : *« les caractéristiques utilisées – souvent de nature administrative- pour décrire ces publics restent pauvres. La plupart d'entre elles ont de fait une dimension causale implicite qui laisse à penser que quelques variables voire une seule permettent d'expliquer les différentes situations. »*

Sans entrer dans le détail des catégorisations plus sociologiques qui décrivent les processus de « disqualification sociale »<sup>15</sup>, on peut toutefois noter pour finir que à trop vouloir insister sur les causes individuelles, ou sur les trajectoires singulières, le risque est d'en oublier des évolutions sociales structurelles plus profondes :

- la faiblesse de l'offre de logement à bas loyer, et le recul chaque année plus grand de la construction de logements sociaux
- l'inadéquation des systèmes de protection sociale, encore fortement basés en Europe sur la protection des salariés
- les phénomènes de discrimination de prise en charge
- le processus de restructuration de la psychiatrie et la fin de la tradition asilaire <sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Ibidem,p.377

<sup>15</sup> Voir en particulier les travaux de Serge Paugam

<sup>16</sup> Ces constats sont aussi ceux de l'observatoire européen des sans-abri, op.cit.

Mais le principal effet pervers de toute opération de catégorisation sociale est sans doute de grossir, en la déformant, une réalité plus complexe, et de stigmatiser le résultat pour ne pas en voir les causes. L'exemple des demandeurs d'asile est à cet égard encore plus parlant.

### **1.1.2 Les demandeurs d'asile : une valse hésitation des pouvoirs publics quant à leur prise en charge qui se traduit par des variations de catégorisations**

Figures contemporaines de la misère du monde qui frappe à nos portes, les demandeurs d'asile sont apparus avec fracas sur la scène médiatique il y a quelques années. Noyés au yeux de l'opinion dans le vaste ensemble des immigrés clandestins qui tentent de rentrer dans l'espace européen par tous les moyens, ils sont souvent assimilés aux « sans papiers », étrangers en situation irrégulière, condamnés tout comme eux aux hébergements précaires, chez les compatriotes, aux squats, aux centres d'urgence ou à la rue. Ils ont de fait gonflé le public de la misère, et se retrouvent pris en charge par ces mêmes acteurs qui s'occupent traditionnellement des « SDF ». Ils commencent même à apparaître dans les statistiques des associations de solidarité, parmi les « étrangers en attente de papier ».

Il y a sans doute à s'interroger sur tous ces glissements ou ces errements sémantiques. Les demandeurs d'asile ont en effet un statut bien spécifique qui les distingue des autres étrangers présents sur le territoire. Mais c'est sans doute la grande variabilité des catégorisations juridiques, voire l'insécurité croissante de ce statut qui explique les amalgames souvent faits dans les médias et l'opinion publique.

Je n'aborderai sur ce dossier complexe que deux points :

- une brève présentation du statut actuel des demandeurs d'asile et de leurs droits sociaux, et les problèmes que cette législation pose sur les politiques sociales d'hébergement d'urgence en France
- une tentative d'explication historique du caractère « inclassable » et singulier de cette population, dont la prise en charge actuelle remet en cause les principes traditionnels de l'action sociale et met en jeu la souveraineté de l'Etat

### 1.1.2.1 *Vrais et faux réfugiés : le droit d'asile entre protection spécifique et droit commun des étrangers*

Pour le dictionnaire le Robert, le « réfugié » est un « individu qui a fui devant un danger ». Plus communément aujourd'hui, le réfugié désigne la personne qui demande un « asile politique » à un pays tiers. Selon la Convention de Genève de 1951, dont la France a été signataire, le réfugié désigne « *toute personne qui craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays* ».

La convention précise que ce sont les Etats qui déterminent la procédure d'admission des réfugiés sur leur territoire, le statut de réfugié étant accordé à des individus, et non à des groupes comme auparavant. En France, c'est la Loi du 25 juillet 1952 qui régit le droit d'asile, et crée en particulier l'Office Français de Protection des Réfugiés et apatrides (OFPRA), qui octroie le statut de réfugié.

Par rapport au droit commun des étrangers, l'entrée des réfugiés sur le territoire national peut se faire sans visa (ce qui est le cas de 80% des demandeurs d'asile actuellement)<sup>17</sup>, un titre de séjour provisoire leur étant délivré le temps que l'OFPRA statue sur la validité de leur demande. Actuellement, environ 20% des demandeurs d'asile obtiennent le statut de réfugié politique, ce qui leur permet de disposer d'un titre de séjour de 10 ans renouvelable, avec un alignement de leurs droits sur celui des nationaux. Si l'OFPRA rejette leur demande, et que cette décision n'est pas cassée en appel devant la Commission de Recours des Réfugiés (CRR), les personnes deviennent « déboutées » du droit d'asile, et sont invités à quitter le territoire national.

L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés est de la compétence conjointe du Ministère des Affaires Etrangères (tutelle de l'OFPRA), du Ministère de l'Intérieur (pour les conditions d'entrée et de séjour) et du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, plus particulièrement de la Direction de la Population et des Migrations (DPM).

---

<sup>17</sup> La Loi de 1952 prévoit une protection particulière des demandeurs d'asile, qui ont une immunité pénale en ce qui concerne les conditions d'entrée et de séjour. Toutefois ces conditions ont été peu à peu durcies notamment par la Loi Marchand qui a créé les zones d'attente aéroportuaires et maritimes pour les personnes entrées illégalement sur le territoire : la demande d'asile ne peut y être rejetée que si elle est manifestement infondée. Cela a concerné tout de même 14 % de la demande d'asile aux frontières en 1999.

Le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité gère plus particulièrement le primo-accueil, l'hébergement et l'accompagnement social des demandeurs d'asile. Ceux-ci, disposant d'un titre de séjour provisoire, bénéficient de droits sociaux de type « assistanciers ».

Ils peuvent avoir accès à tous les dispositifs d'urgence sociale et humanitaire de droit commun :

- l'aide sociale à l'hébergement (CHRS)
- l'aide sociale à l'enfance
- la CMU (les trois mois de présence régulière sur le territoire ne leur étant pas appliqués)

Toutefois, de manière plus spécifique :

- Leur titre de séjour provisoire, depuis une circulaire de 1991, ne leur permet pas de travailler
- En compensation ils touchent une seule fois, à leur arrivée, l'Allocation d'Attente, et pendant 12 mois l'Allocation d'Insertion .
- Ils peuvent de plus être admis, selon certains critères, à l'aide sociale à l'hébergement dans des établissements spécialisés, les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA)

La DPM a passé une convention avec l'association France Terre d'Asile (FTDA) pour animer le réseau des CADA (82 centres, pour 5226 places fin 2000), dont le contrôle de gestion relève des DDASS. Les CADA sont des établissements sociaux dont le statut est affilié aux CHRS. Les Centres d'Hébergement Provisoire (CPH), qui sont l'autre composante du Dispositif National d'Accueil (DNA), sont quant à eux des « CHRS » spécifiques pour les réfugiés statutaires

La question du droit d'asile en France dépend très largement de la situation des relations internationales et des phénomènes migratoires mondiaux. En 2000, 380 000 personnes ont demandé l'asile politique en Europe, dont 40 000 en France. Le nombre n'était que de 20 000 en 1997. Les délais de procédure devant l'OFPPRA et la CRR, qui ne dépassaient pas six mois auparavant, sont aujourd'hui en moyenne de 18 mois, et peuvent aller jusqu'à 2 ou 3 ans.

On peut remarquer que les droits sociaux de ce public ont nettement variés en fonction de l'afflux ces dernières années. A l'origine, ce dispositif accueillait indistinctement tous les réfugiés dans les CPH, ceux qui avaient obtenu le statut et les autres en attente de la

décision de l'OFPPA. Dans les années 70, les réfugiés arrivant sur le territoire (boat people du sud-est asiatique, réfugiés du Chili et d'Amérique Latine) obtenaient pratiquement tous le statut (au bout de quelques semaines d'instruction) et trouvaient tous rapidement du travail. Mais à partir des années 80, les flux ont augmenté et provenaient surtout d'Afrique et d'Europe de l'Est . Le doute a commencé à planer sur les motivations politiques des demandes d'asile : l'important était alors pour les pays d'Europe occidentale de distinguer les « vrais » des « faux », de renforcer les contrôles contre les filières clandestines. Le taux de reconnaissance des statuts est ainsi passé de 95 % en 1975 à 20 % aujourd'hui.

Il fallait surtout dissuader les réfugiés de choisir la France comme terre d'asile, devant l'afflux du début des années 90. La solution française a été de dualiser son dispositif, en 1991. Seules les personnes reconnues par l'OFPPA méritent désormais le terme de « **réfugié** », avec ses droits associés, aux autres en attente de ce statut incertain le terme plus péjoratif de « **demandeurs d'asile** », avec souvent, en ligne de mire (dans plus de 80 % des cas aujourd'hui), le fait d'être « **déboutés** », et « **invités à quitter le territoire national** ».

Face à cet afflux de personnes et à l'allongement des procédures, le Dispositif National d'Accueil est aujourd'hui largement saturé. Les demandeurs d'asile ont alors recours dans beaucoup de départements à des solutions d'hébergement alternatives : CHRS (20% des places de CHRS sont actuellement occupées par ce public en moyenne nationale), abris de nuit, compatriotes, structures ad hoc créées dans l'urgence, nuitées d'hôtels financées par l'Etat, squats. Les conditions de vie des demandeurs d'asile s'apparentent aujourd'hui dans bien des cas à celles des SDF, mais pour des raisons bien différentes.

Il faut noter aussi que la Loi dite RESEDA (relative à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile) ou Loi Chevènement de 1998 a créé deux nouveaux types d'asile, moins protecteurs et qui ouvrent moins de droits sociaux. A côté de l'asile « conventionnel » régi par la convention de Genève, existe désormais l'asile constitutionnel et l'asile territorial :

- **L'asile constitutionnel**, en application du préambule de la Constitution de 46 qui concerne « *toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la Liberté* ». La procédure est la même que l'asile conventionnel, elle élargit seulement le fondement juridique. Il ne concerne toutefois que quelques individus par an.
- **L'asile territorial**. C'est l'article 13 de la Loi du 25/07/1952 : « *Dans les conditions compatibles avec les intérêts du pays, l'asile territorial peut être accordé par le ministre de l'intérieur après consultation du ministre des affaires étrangères à un étranger si celui-*

*ci établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l' article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des traitements inhumains ou dégradants ») .*

L'OFPRA n'a qu'un avis consultatif sur la demande d'asile territorial, les Préfectures ayant en charge l'instruction des dossiers. Durant le temps de la procédure, sensée être plus rapide que pour l'asile conventionnel, **la personne ne perçoit aucune prestation particulière et n'a pas accès aux CADA et pré-CADA**. La décision du ministère de l'Intérieur n'a pas à être motivée. Un recours peut être déposé au Tribunal Administratif, mais *celui-ci n'est pas suspensif (de toute mesure d'éloignement en particulier)*. De plus, l'octroi de l'asile territorial ne donne droit qu'à une carte de séjour temporaire d'une année renouvelable.

L'asile territorial semble avoir été mis en place spécialement pour les ressortissants algériens, persécutés par les groupes islamistes. Les persécutions subies n'étant pas le fait de leur Etat, ils étaient systématiquement rejetés de l'asile conventionnel.

Cette création d'un *asile ad hoc* , moins avantageux , à discrétion du Ministère de l'Intérieur, correspond à une tendance de fond des Etats européens de contourner les principes de la Convention de Genève, et à octroyer des **protections temporaires** aux réfugiés. En 1992, au début de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, les gouvernements européens affirment haut et fort que les centaines de milliers de réfugiés de guerre ne relèvent pas de l'asile conventionnel. En 1999, la France accueille près de 12 000 Kosovars, mais crée un dispositif ad hoc pour ne pas avoir à refuser le statut de réfugié à des centaines de gens. Une carte de séjour d'un an avec droit au travail et droits sociaux leur est accordée, mais la protection est pensée comme temporaire.

Enfin, pour terminer de brosser le tableau, il faut aussi évoquer le cas des personnes qui au final, au bout de une, deux, voire trois années d'attente, n'obtiendront pas le statut de réfugié politique, ayant épuisé leurs possibilités de recours. Ces « **déboutés du droit d'asile** », d'abord exclus des CADA, puis « invités à quitter le territoire », éventuellement objet d'un « Arrêté Préfectoral de Reconduite à la Frontière », seront éventuellement objets d'une mesure d'éloignement du territoire décidée par le parquet (5% des mesures d'éloignement sont exécutés). Dans le cas contraire ils deviendront alors des « **sans-papiers** » ou « **clandestins** », pouvant encore accéder à l'aide sociale à l'hébergement en CHRS, à l'ASE ou à l'Aide Médicale Etat, à moins qu'ils ne soient régularisés à la discrétion des Préfectures (en cas de promesse d'embauche, d'enfants nés sur le territoire national...), ou en attendant les vagues régulières de régulation collective (1991, 1997).

Les DDASS confrontées à ce problème, comme dans les départements frontaliers (Alpes-Maritime, Alsace), ou de transit (Paris, Rhône), sont totalement démunies et gèrent dans l'urgence ce phénomène d'afflux. Le département du Haut-Rhin a par exemple vu le nombre de demandeurs d'asile multiplié par 4 en 4 ans (650 personnes de plus de 15 ans fin 2000, plus les enfants, soit un nombre estimé à 850) . Les dispositifs d'hébergement d'urgence classiques sont ainsi totalement saturés.

Avant d'aborder comment ce public est accueilli localement, et comment le secteur de l'urgence se réorganise sous la pression de ce flux, il est notable de constater que les acteurs locaux ont du mal à s'y retrouver du fait de la complexité des procédures et du flou des droits sociaux afférents à chaque catégorie. Dans les faits et dans les représentations, un véritable « halo » de la demande d'asile se constitue, tout comme dans les années 80 s'est constitué un « halo » du chômage avec le développement d'emploi précaires et de catégories non indemnisées.

Pour faire vite, ce halo aurait pour noyau dur non pas les « réfugiés » comme le sens commun pourrait le croire, mais plutôt cette « armée de réserve » des demandeurs d'asile conventionnels, territoriaux, constitutionnels , ces statuts *ad hoc* (kosovars), avec en queue de peloton, bien cachée, la foule des déboutés, clandestins expulsables, clandestins non expulsables et non régularisables, régularisables enfin régularisés. Et il y a enfin ceux qui ne font plus parler d'eux, les réfugiés statutaires, qui essaient de s'intégrer à la société française.

Tout comme l'existence du « halo » du chômage a conduit les acteurs de la politique de l'emploi à se doter d'indicateurs et de tableaux de bord de plus en plus précis, les acteurs de l'urgence sociale vont être amenés à construire des outils de suivi aussi fins. Faut-il encore que des « conventions » s'établissent entre acteurs pour savoir de quoi on parle, et que personne, pas même l'Etat, n'aie envie se voiler la face sur la réalité de cette « armée de réserve ».



### 1.1.2.2 Une catégorie sociale impossible

Je voudrais avancer deux explications aux difficultés à stabiliser la catégorie de « demandeur d'asile » au croisement du droit des étrangers et du droit social, qui pourraient expliquer ses vicissitudes :

- La catégorie de demandeur d'asile est un « label » octroyé unilatéralement par la souveraineté de l'Etat. Malgré la Convention de Genève, l'Etat national est jusqu'à présent dans son droit régalien de changer les dénominations, les droits, de créer ses propres statuts précaires d'asile temporaire. Contrairement aux groupes sociaux qui mobilisent un travail politique de construction d'une image positive, qui permet une identification individuelle (comme la classe ouvrière, ou les cadres), les demandeurs d'asile comme tous les étrangers n'ont pas la légitimité d'exister autrement que comme catégorie administrative octroyée. Un détour historique va nous permettre de le démontrer.
- Les demandeurs d'asile ne rentrent pas non plus dans les catégories traditionnelles de l'action sociale. Maintenir artificiellement dans l'assistanat, avec l'interdiction de travailler, des « indigents valides » pour des raisons administratives va à l'encontre des politiques d'assistance traditionnelles qui ne s'occupent que des invalides ou des « insérables ». Or, leur « insérabilité » est suspendue à l'obtention de papiers, ce qui perturbe les modes d'intervention traditionnels des travailleurs sociaux.

**Premier point : le consensus de la Convention de Genève sur une définition universellement acceptée sur ce qu'est un réfugié est trompeur.** Les Nations Unies et le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) n'ont pas empêché les Etats de garder l'essentiel de leur pouvoir quant aux critères d'octroi de ce statut, aux contours variables dans les Etats du monde. C'est que définir ce qu'est un réfugié, et les conditions de son accueil, engagent rien moins que la *souveraineté* de l'Etat, ce concept apparu au XVI<sup>e</sup> siècle avec Jean Bodin, et qui explicite le rapport de soumission volontaire qui lie la puissance publique à ses assujettis.

Un petit détour historique nous permettra de mieux comprendre ce point, que je tire des travaux de l'historien Gérard NOIRIEL <sup>18</sup>. Reprenant les travaux de Luc Boltanski et Laurent Thévenot qui expliquent que la catégorisation est une triple opération de « représentation »

---

<sup>18</sup> en particulier NOIRIEL (Gérard), « Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques » In *Genèses* n° 26, Avril 1997, pp.25-54 et aussi NOIRIEL (Gérard), *La Tyrannie*

(statistique, politique, cognitive), il tente de montrer que certaines catégories notamment les réfugiés, qui n'ont pas accès à l'espace public, sont dans l'incapacité de participer eux-mêmes à la définition de leur identité sociale. La construction de leur identité est du ressort des journalistes et de l'opinion publique, mais aussi des fonctionnaires « *qui ont dû inventer toute une série d'instruments : registres, fichiers, tableaux statistiques, papiers d'identité, qui constituent autant d'images de la réalité sociale* »<sup>19</sup>, et qui participent du travail d'assignation identitaire. Ceci est une constante de l'histoire des « réfugiés ».

Le terme de réfugié apparaît pour la première fois dans *le Dictionnaire de l'Académie Française* en 1694, et il désigne les Huguenots pourchassés par le pouvoir royal en raison de leurs convictions religieuses. Le souverain peut à l'époque accorder son asile à des « aubains » (étrangers soumis à la souveraineté d'autres princes), à telle ou telle communauté, mais il n'y a pas de statut d'ensemble du réfugié.

La Révolution Française est une étape essentielle du droit d'asile, en inventant une dualité destinées à perdurer : les *droits de l'homme* d'une part qui met fin aux discriminations religieuses et garantit les libertés individuelles (cf article 130 de la Constitution Montagnarde de 1793 : « le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il la refuse aux tyrans »), mais aussi *les droits du citoyen* qui exaltent la souveraineté du peuple et la solidarité des citoyens par opposition aux étrangers.

La Monarchie de Juillet est un moment essentiel dans la formalisation du droit d'asile. 10 000 réfugiés polonais se sont enfuis en Europe suite aux premiers mouvements des nationalités, et les deux tiers se trouvent en France. Une première Loi est aussi votée en la matière, le 24 avril 1832. Accueillis dans un premier temps dans des casernes de l'Armée et assignés à résidence, les polonais, dont beaucoup sont armés, sont considérés comme des combattants. La Loi de 1832 a deux préoccupations : assurer l'ordre public et remplir un devoir de bienfaisance, qui sont les deux missions essentielles de Ministère de l'Intérieur de l'époque. Pour assurer l'ordre, les réfugiés peuvent être expulsés du territoire, mais leur liberté d'aller et venir est octroyée. En revanche, ceux qui bénéficieront des subsides de l'Etat seront assignés à résidence.

A une époque où la France est encore largement sous-administrée, les fonctionnaires vont devoir faire un effort important de catégorisation administrative du public. Guizot demande à

---

*du national, le droit d'asile en Europe*, Paris, Calmann-Lévy, 1993. Les citations qui suivent sont tirées de l'article

<sup>19</sup> Ibidem, p.33

*l'administration de « bien s'assurer que les réfugiés auxquels elle donne secours ont été réellement contraints de quitter leur pays par suite des événements politiques sous peine de voir affluer les vagabonds, les repris de justice et tous les malheureux à la recherche de secours » . Mais les moyens de contrôle de l'administration sont encore très faibles : les papiers d'identité n'existent pas encore, et pour vérifier la nationalité des réfugiés, il n'y a que la « preuve testimoniale » de témoins de « bonne moralité : « localement des commissions de notables cherchent à apprécier la valeur des explications avancées par les réfugiés en examinant leur aspect physique et la vraisemblance de leurs affirmations. (...) Ils ne sont pas encore des ayants droits, mais des personnes qui sollicitent des faveurs dans le face à face de la demande : la distribution régulière de subsides est un moyen de faciliter cette mise en présence »*

*Un premier système d'information se structure : « C'est au moment où le réfugié se rend à la mairie pour demander des subsides que le maire consigne dans un registre son nom, la date et le lieu de sa naissance, les raisons de sa venue en France, sa position sociale ; renseignements transmis au Préfet puis au Ministre de l'Intérieur qui décide en dernière instance des aides à accorder. Grâce à cet enregistrement , sont confectionnés les premiers tableaux par nationalité : grâce à la distribution de cette aide publique, l'Etat peut tenir la comptabilité des réfugiés secourus. »<sup>20</sup>*

Mais, au tournant du XIX<sup>e</sup> siècle, la question de la nationalité et de son contrôle prennent une nouvelle importance en Europe. Le développement du « protectionnisme » se fait dans plusieurs champs : protection des frontières et du marché intérieur, protection des travailleurs, protection du marché du travail national. C'est aussi à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle que s'impose l'idée que chaque Etat doit ne s'occuper que de « ses » pauvres. Pour Gérard Noiriel, « la mise en œuvre du droit social constitue sans doute le facteur le plus puissant de nationalisation des sociétés européennes ». Les Lois de 1889 sur la nationalité impose aux étrangers l'obligation de disposer d'un titre de séjour délivré par les Préfectures pour travailler sur le territoire, à condition que ceux-ci ne rentrent pas en concurrence avec les nationaux. Sont aussi inventés à cette même époque les papiers d'identité.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la définition du réfugié donné par la Convention de Genève : le comble de la persécution au XX<sup>e</sup> siècle est de ne pas pouvoir se réclamer de la protection d'un Etat, car c'est lui qui définit et garantit l'identité civile, c'est à dire l'existence sociale des personnes. La convention ne dit rien par contre sur la nature des

---

<sup>20</sup> Ibidem, p.40

persécutions : la définition est suffisamment floue, générale et abstraite pour laisser aux Etats souverains le soin de définir par eux-mêmes des critères plus précis. A ce titre, la Convention de Genève est un compromis entre les fonctionnaires des institutions internationales (ONU et ONG), nouveaux porte-parole de ces réfugiés sans Etat, et donc sans représentant légitime, et les préoccupations des Etats souverains. La position restrictive de la France pour limiter les droits et le nombre des réfugiés lors de ces négociations se comprend par le contexte de la guerre froide d'alors et par le nombre important de réfugiés espagnols proches du Parti Communiste Français.

La principale innovation du droit d'asile entérinée par la Convention de Genève est le principe de la reconnaissance du statut à des individus et non à des groupes. Avant 1948, les réfugiés juifs autrichiens après *l'Anschluss* étaient désignés en France comme « asilés allemands ». Leur identité sociale de réfugié était encore assignée à leur pays d'origine, malgré leur fuite. Depuis, le statut est accordé à des individus, en raison de leur persécution particulière. Mais l'universalisation du critère a pourtant accru la marge de manœuvre des Etats : *« plus la catégorie est abstraite et universelle, plus les procédures administratives d'identification prennent de l'importance, car ce sont elles qui donnent leur contenu social à la catégorie. C'est parce que l'identification individuelle des réfugiés est devenu un enjeu central que la Convention de Genève l'a confiée aux Etats »*.<sup>21</sup>

La détermination de la qualité de réfugié par l'OFPRA se fait aussi sur la vraisemblance des récits des individus, à défaut de pouvoir apporter les preuves matérielles des persécutions. Cette dilution du caractère pourtant toujours collectif de l'exil dans l'individualité d'une persécution vient naturellement porter un soupçon sur la vraisemblance des récits des réfugiés, laissés à la sagacité des Officiers de l'OFPRA, organisme sous tutelle du Ministère des Affaires Etrangères. Pour Gérard Noiriel *« Si la catégorie réfugié n'est pas une catégorie comme les autres, c'est parce que les individus qui sont sensés en faire partie ne peuvent produire les documents officiels qui prouveraient qu'ils sont bien des ayant-droit »*.

Inexistant comme groupe, les réfugiés ne sont que les « objets » des nombreuses discussions politiques dans l'espace public qui les concerne. L'opinion oscille entre une vision administrative (dénonciation des faux réfugiés) et humanitaire (qui plaint les pauvres réfugiés). Le naufrage de l'East Sea en Février 2001 est venu montrer encore une fois l'instabilité des perceptions de cette population : la gauche gouvernementale a alors tenté de ne pas apparaître trop généreuse, en rappelant la procédure française de reconnaissance

---

<sup>21</sup> Ibidem, p.50

individuelle, tandis qu'un Philippe Séguin voulait les reconnaître en bloc comme des *réfugiés* et non comme des *immigrés clandestins*. Les Kurdes ont mis tout le monde d'accord en essayant de passer la Manche, ce qui fait que très peu ont fait un dépôt de demande d'asile en France. Au final, combien ont été réellement accueillis ? Dispersion des catégories, impossibilité de chiffrer...

**Deuxième point que je voudrais montrer à propos des difficultés de catégorisation : les demandeurs d'asile font l'objet d'une politique d'assistance incompatible avec les catégories traditionnelles de l'action sociale.**

Le virage pris en 1991, par circulaire du Premier Ministre, qui a interdit aux demandeurs d'asile de travailler, a produit une relation d'aide d'un type bien plus assistanciel.

Accompagner des gens interdits de travailler et maintenus dans l'assistanat des minima sociaux : voilà une tâche inédite pour tous les travailleurs sociaux et professionnels de l'action sociale. D'autant plus que dans les années 80, les pouvoirs publics les avaient sommé de renouveler leurs pratiques, de sortir de l'assistanat, de construire des « contrats d'insertion ». Le bénéficiaire du RMI était en particulier sommé de donner des contreparties à son aide : prouver son désir de s'intégrer professionnellement, à défaut socialement, à défaut d'avoir un « projet ». C'est l'esprit de « l'accompagnement social global et individualisé » clamé partout.

L'assistanat, dans la logique de distribution d'aides régulières ou d'urgence avec les minima sociaux, ne concernait plus que les « invalides » ou les « dispensés de travailler » : enfants, personnes handicapées, personnes âgées, chômeurs de longue durée dispensés de chercher du travail.

Les demandeurs d'asile, au regard de cette tradition de catégorisation de l'action sociale, sont une « innovation ». Leur « insérabilité » est suspendue à une décision de l'Etat souverain de les accueillir définitivement sur le territoire. L'« hospitalité » temporaire (qui peut durer toutefois plusieurs années) qu'il reçoit ne peut être rendue, pas de « contrepartie » possible pour le demandeur d'asile, pas de retour et d'échange de la relation.

De fait cette interdiction de travailler fait des demandeurs d'asile des assistés « pas comme les autres », des moins que des assistés, en leur enlevant cette possibilité de rendre. L'accueil qu'ils reçoivent dans les centres d'hébergement ne peut même pas se penser comme une forme d'hospitalité, car dans l'hospitalité, il y a fondamentalement, et dans toute

société comme l'a montré l'anthropologue Marcel Mauss, du don et du contre/don, le cycle fondamental des échanges sociaux (donner, recevoir, rendre).<sup>22</sup>

Nous verrons plus particulièrement en Alsace comment les acteurs de terrain sont désorientés par ce statut particulier et son « halo », notamment les difficultés qu'ils ont à évaluer les besoins sociaux de ce public, qu'ils doivent « insérer » dans les dispositifs existant destinés aux autres publics.

L'autre grande question qui se pose à tout dispositif d'observation, c'est la question du pourquoi. Les activités, les objectifs et les finalités de l'observation, sont rarement partagés de façon consensuelle. Les expériences d'observatoires locaux existants dans les années 80 sont à ce titre exemplaires des difficultés de stabiliser ces questions essentielles.

## **1.2 Observer pourquoi ? Le nécessaire arbitrage des finalités et des objectifs**

Pour comprendre les différentes logiques des acteurs locaux quant aux objectifs qu'ils attendent assigner à l'observation sociale, on pourrait partir d'une sorte d'observatoire idéal, construit à partir des études qui ont porté sur les observatoires locaux existants<sup>23</sup>, et pointer les désaccords qui ont surgi et qui risquent de ressurgir régulièrement.

Un observatoire pourrait être un « *lieu de recueil permanent d'informations comparables et cohérentes entre elles portant sur un même domaine* » (Michel Legros), où pourraient être observés à la fois « *le public de l'action, les dispositifs mis en place et l'efficience de politiques* » (Patrick Risselin), à partir de quelques activités *minimales (collecte de données et d'indicateurs, instance de pilotage d'études et de recherches, forum d'échanges de pratiques, centre de ressources documentaire)*, et aurait pour finalité les objectifs suivants : *rendre visible des phénomènes, être un outil d'aide à la gestion et à la décision, permettre d'analyser, d'adapter et de faire évoluer les pratiques professionnelles, partager des informations communes et indiscutables entre les partenaires, et assurer une fonction de tiers pour la régulation du système d'acteurs.*

---

<sup>22</sup> C'est ce que montrent Myriam Klinger et Thierry Goguel d'Allondans dans leur monographie d'un CHRS d'Alsace en étudiant la relation d'aide sous le signe de l'hospitalité et du cycle du don/contre-don cf Myriam Klinger et Thierry Goguel d'Allondans, *Errances et hospitalité. L'accueil et l'accompagnement d'adultes en difficulté*. La Cité Relais à Strasbourg. Toulouse, ERES, 1991  
Voir aussi GOTMAN (Anne), *Le sens de l'hospitalité. Les fondements sociaux de l'accueil de l'autre*, Paris, PUF, 2001

<sup>23</sup> Je me réfère essentiellement pour cette partie aux travaux de Michel LEGROS, « Les observatoires tout terrain », in *Informations sociales* n°27 et surtout à l'enquête de Jacques DONZELOT, *Les conditions d'émergence des observatoires sociaux territoriaux*, Recherche pour la MIRE, 1994

### 1.2.1 Rendre visible des phénomènes : l'intérêt de tous ?

« Il n'y a de science que du caché » disait Bachelard, et cet objectif d'éclairage de phénomènes peu connus est bien entendu un incontournable. Cela étant, comme le rajoutait Bruno Etienne, politologue, « le caché est *cashier*, surtout en Méditerranée ». Cela signifie que le caché est codé et que tout le monde n'a pas intérêt à le dévoiler ! La transparence totale est à bien des égards, un mythe, et n'est sans doute pas un objectif souhaitable. La révélation, ou l'occultation, de tel ou tel phénomène n'est jamais totalement neutre, en particulier la « volonté de savoir » est souvent le paravent d'une volonté de puissance.

La connaissance plus approfondie de tel ou tel public, de ses caractéristiques sociales, démographiques, de ses trajectoires, peut facilement être instrumentalisée autant par les pouvoirs publics que par les contre-pouvoirs associatifs. Il y a là une première ligne de force pour savoir ce que l'on observe. *L'observatoire associatif du mal logement en Isère* par exemple, fondé par les associations caritatives et gestionnaires de Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT), de CHRS ou de HLM, a un objectif très clair d'interpellation des pouvoirs publics, qui en sont d'ailleurs absents.

Parallèlement, tout dévoiler de la réalité sociale d'un territoire par exemple, peut offrir une représentation du réel qui va à l'encontre de ses représentants politiques, les élus locaux. Pour Jacques Donzelot, « *si on pousse la logique de l'observatoire jusqu'à son terme, c'est la fin d'une certaine façon de faire de la politique qui se trouve en jeu. Quand un élu réclame auprès de l'Etat toujours plus de moyens en effectifs de policiers et de travailleurs sociaux, et que nous établissons clairement que ce n'est pas le cas, nous lui ôtons son fond de commerce !* »<sup>24</sup>

### 1.2.2 Etre un outil d'aide à la décision : la peur de la technostructure

Un savoir utile à l'action, voilà une attente forte des pouvoirs publics en matière d'observation. Construire des tableaux de bord, établir des diagnostics et des bilans pour l'élaboration des schémas, fournir des indicateurs qui seront autant de clés de répartition de crédits entre des établissements, évaluer les actions financées : autant de tâches que les pouvoirs publics aimeraient externaliser faute d'avoir toutes les compétences en interne pour les réaliser. Beaucoup d'observatoires, notamment ceux qui sont rattachés plus ou moins

directement aux Conseil Généraux (Bouches du Rhône, Haut-Rhin), sont ainsi des prestataires de service.

Le risque est qu'ils apparaissent comme de véritables instances de décision, des « états-major » du social, avec une dérive techniciste et gestionnaire qui effraie les acteurs de terrain, notamment les travailleurs sociaux, souvent prompts à dénoncer les abus en matière de protection des données. Si la finalité est uniquement gestionnaire et de maîtrise des dépenses, il est en effet illusoire de recueillir la participation joyeuse de tous à une opération de transparence unilatérale.

### **1.2.3 Analyser, adapter, évaluer les pratiques : avec ou sans les professionnels ?**

L'observation sociale peut se concevoir aussi sur le modèle des « cercles de compétences », des forums d'échanges de pratiques, entre décideurs et acteurs de terrain. Certains observatoires qui oeuvrent dans des domaines transversaux, comme les centres de ressources politique de la ville, organisent de nombreux séminaires pour faire rencontrer les différents acteurs sur des quartiers particuliers. Le grand enjeu de ces échanges de pratiques est de construire des « référentiels communs ».

Mais plus qu'il n'est aisé pour une institution de contrôler ses subordonnés, il n'est facile de les soumettre au regard de leurs partenaires, voire concurrents. C'est ce que Jacques Donzelot avait repéré *pour l'observatoire social de la Gironde* : « *La question de la fonction de l'observatoire n'était pas très claire aux yeux de tous. Que pouvait bien signifier la création d'un référentiel commun ? Était-ce le moyen de majorer les conditions d'action de chacun ? Ou bien de constituer une super-puissance de l'action publique au détriment de la marge de manœuvre de chaque segment de ceux-ci ?* »

### **1.2.4 Partager des informations communes et indiscutables entre partenaires : « la fourmi n'est pas prêteuse... »**

L'échange formalisé de données et d'indicateurs sur un territoire est souvent l'objectif premier des observatoires. *L'Observatoire Social Méditerranéen dans les Bouches du Rhône* par exemple, recueillait jusque récemment 146 indicateurs sociaux (essentiellement dans les domaines de l'emploi, de la pauvreté et de la sécurité) ventilés par canton et par commune. Ce recueil était possible grâce à la collaboration des principaux producteurs de ces données sur un département, 28 institutions au total : Insee, CAF, DDE, TGI, Collectivités locales ... Le partage de ces données, pourtant, n'est jamais simple. Jacques Donzelot remarque ainsi que dans les trois observatoires qui étaient les plus aboutis en France dans les années 90



(Gironde, BdR, Isère), alors que la participation officielle d'une institution au pot commun est actée, il n'est pas rare que se produise un désistement (pour la participation au Conseil d'Administration, à la transmission des données) au dernier moment...

Surtout, la diffusion des données est un enjeu très important dans la fonction de « référentiel » que peut avoir l'observatoire : alors que la diffusion s'effectue normalement en Isère et en Gironde, l'Observatoire des Bouches du Rhône se fait un point d'honneur de ne pas répondre aux journalistes et ne diffuse qu'une plaquette à 1500 exemplaires, « *dont les données alimentent occasionnellement les propos des acteurs sans que ceux-ci fassent référence à la source en question (...) Savoir comme si l'on savait par soi-même donne du pouvoir, ou du moins en produit l'impression. Le savoir partagé y relève de l'utopie.* »

### **1.2.5 Assurer une fonction de tiers pour la régulation d'un système d'acteurs : un positionnement introuvable ?**

Ce n'est pas pour rien que beaucoup d'observatoires locaux sont apparus au moment de la décentralisation et de l'apparition de dispositifs co-gérés (RMI), voire de politiques transversales (politique de la ville, prévention de la délinquance). Le besoin de données et de référentiels communs ne peut toutefois se faire que si le porteur de l'observatoire a une indépendance reconnue : il suffit en effet qu'il apparaisse comme le jouet de tel ou tel acteur pour que le projet échoue.

Jacques Donzelot rapporte à cet égard un certain nombre d'expériences avortées (dans le Vaucluse, les Alpes de Haute-Provence...) où la rivalité historique entre l'Etat et le Conseil Général (notamment les DDASS et les services d'interventions sociales des conseils généraux) a bloqué l'ensemble du processus, ce qu'il qualifie de « maladie infantile de la décentralisation ».

Même dans les endroits où les observatoires se sont concrétisés, l'indépendance du porteur relève de la quadrature du cercle. *En Gironde*, l'observatoire est né au sein du Conseil Départemental de la Prévention de la Délinquance, sur une volonté commune du Préfet et du Président du Conseil Général. Une association ad hoc a été créée, présidée par le Procureur de la République (gage d'indépendance ?), et qui a confié à l'Université le soin de la fonction d'observation. Le tiers, comme on le voit, est quand même clairement du côté de l'Etat, et les élus locaux se sont montrés rapidement réticents.

*Dans les Bouches du Rhône*, au contraire, l'association ad hoc porteuse de l'observatoire, est composée certes d'universitaires, mais elle est financée uniquement par le Conseil Général, et son directeur est un ancien membre du cabinet du Président du Conseil Général.

L'Etat s'est rapidement retiré du Conseil d'Administration, sans pour autant refuser de communiquer les données.

L'indépendance la plus réussie est celle du « *Groupement Isérois pour l'Observation Sociale* ». Après un travail d'expertise de l'Université, de la CAF et du CREDOC pour les élus, le Préfet décide de confier en 1987 une étude de faisabilité à la CAF. C'est l'Université qui est apparue la plus à même de porter ce projet, mais le Préfet a tenu à construire un Groupement d'Intérêt Public (GIP) où chaque membre est représenté à parité (Université, Etat, collectivités locales), pour éviter l'instrumentalisation d'une association, que la puissance financière des Conseils Généraux absorbe rapidement.

Deux conditions donc pour Donzelot pour réussir l'indépendance : mettre les chercheurs en première ligne, leur garantir l'indépendance (ce qui est plus simple avec l'Université), notamment en neutralisant les décideurs au sein d'un GIP.

### **1.3 Observer comment ? Des méthodes et une organisation difficiles à trouver**

La question des méthodes et des moyens de l'observation n'est jamais neutre, tout comme celle du porteur, comme nous venons de le voir. Le choix d'une technique d'enquête, de bases de sondages, de types d'enquêteurs, les modes de relations entre professionnels et observateurs, la façon de protéger les données, les questions déontologiques : tous ces problèmes sont autant d'occasions d'opérer des choix essentiels. Nous aborderons quelques enjeux liés à la méthodologie : la difficile approche du public marginalisé, la mobilisation des acteurs de terrain pour le recueil des données, l'enjeu de la protection des données, enfin la question de l'interprétation des données par les savoirs experts et les savoirs profanes.

#### **1.3.1 Quel que soit le type d'enquête retenu, l'approche du public marginalisé est délicate**

C'est une banalité d'affirmer qu'on ne mène pas une enquête sur les personnes marginalisées de la même façon qu'une enquête sur les ouvriers ou les cadres. Non pas qu'étudier la misère ne puisse pas se faire de façon scientifique (bien que les sciences de l'homme ont de grosses difficultés à se départir de deux tendances récurrentes : le misérabilisme et le « domino-centrisme »<sup>25</sup>), mais que objectiver une démarche scientifique

---

<sup>25</sup> Voir à ce sujet les travaux de Claude Grignon et Jean-Claude Passeron, *Le savant et le populaire*, Paris... Ils expliquent que les études savantes sur les classes populaires tombent souvent dans deux

envers ce public nécessite un travail de réflexion sur les conditions de réalisation de ces enquêtes.

La première dimension de la réflexion est de nature éthique, notamment pour les enquêtes directement dans la rue. Les premiers démographes qui ont tenté des dénombrements nocturnes avaient pour consigne de ne pas réveiller les personnes endormies : « *Il se pose un problème éthique à déranger quelqu'un en grande précarité dans le peu d'espace privé qu'il a pu se ménager. Il faut alors trouver comment frapper à sa porte* », note Jean-Marie Firdion, démographe à l'INED<sup>26</sup>. Il semble alors beaucoup plus facile de « frapper à la porte » dans un centre d'hébergement ou un CHRS, dans des endroits où un semblant d'espace privé a pu se reconstituer.

La rue est plus propice aux enquêtes de nature « ethnographique », par observation participante, sans qu'il y ait une quelconque passation de questionnaires ou d'entretiens formalisés : ce n'est qu'à partager cette vie extrême qu'on ne peut alors véritablement la comprendre.<sup>27</sup> C'est l'opinion des ethnologues mais aussi de certaines associations, comme *ATD Quart-Monde*, qui sont réticentes envers les démarches trop objectivantes qui dessaisissent les exclus de leur propre histoire. Les *Restos du cœur* vont encore plus loin en refusant toute enquête sur leurs publics : non seulement ils ne produisent pas de statistiques, mais en plus ils dissuadent les chercheurs d'interroger « leurs » pauvres.

Un des présupposés des sciences sociales est pourtant bien de partir du postulat que « les acteurs sociaux ne sont pas forcément les mieux placés pour savoir qui ils sont ». Pour saisir la singularité des *itinéraires individuels*, comme le préconise la grande vogue de méthode par entretiens biographiques et récits de vie, il est indispensable de saisir les caractéristiques de *trajectoires collectives*, repérées par une objectivation plus quantitative et statistique.

Les travaux du Conseil National d'Information Statistique (cf annexe) avaient conduit à préconiser la réalisation *d'une enquête nationale auprès des sans-abri dans les centres d'hébergement*. L'INSEE l'a réalisé en 2001 sous le nom « Sans domicile 2001 » dont

---

travers : le « misérabilisme », cette tendance à projeter dans les classes populaires des propriétés qu'elles n'ont pas (une mystique du peuple, révolutionnaire ou spiritualiste, ou une culture spécifique plus authentique), ou au contraire le « domino-centrisme », qui ne voit dans les classes populaires que des classes dominées sans ressources de résistance et d'autonomie, comme le fait par exemple Pierre Bourdieu

<sup>26</sup> in FIRDION (Jean-Marie) et DAMON (Julien), « Vivre dans la rue, la question SDF », *op.cit.*, p. 377

<sup>27</sup> C'est notamment le cas de la remarquable enquête de Patrick Declerck, *Les Naufragés*, Paris, Plon, Collection Terre Humaine, 2001

l'exploitation est en cours <sup>28</sup>. 80 agglomérations ont été ciblées (toutes les villes de plus de 200 000 habitants et 50 agglomérations de 20 000 à 200 000 habitants). Une base de 800 structures a été recensée et actualisée avec les professionnels. 4 000 personnes ont été interrogées, tirées au sort dans les structures. Les enquêteurs ont reçu une formation spécifique, élaborée à l'aide des travailleurs sociaux. Le taux de réponse a ainsi été très élevé de par cette méticuleuse préparation. Il faut toutefois noter que pour « frapper à la porte » des personnes et les inciter à répondre au questionnaire, un poste de radio leur était offert.

L'étape supérieure en matière d'enquête quantitative serait, comme le préconise Pascal Noblet de la DGAS, de mener une étude longitudinale, grâce à la constitution d'un panel national restreint de personnes très démunies. Plutôt que de chercher à atteindre un dénombrement exhaustif qui n'aurait pas grand sens il serait plus intéressant de suivre la trajectoire d'un petit nombre de personnes suivies sur plusieurs mois voire plusieurs années. Cette technique du panel butte sur sa faisabilité et sa fiabilité. Des expériences américaines montrent qu'au bout de deux ans, environ un tiers de l'échantillon s'est dispersé. Ces techniques remettent de toutes façons en cause les techniques classiques de la statistique traditionnelle, habituée à travailler sur de grands échantillons stabilisés, ce qui ne peut être le cas des sans abri.

Des expérimentations locales de suivi des personnes en centres d'hébergement existent aussi, notamment en Lorraine : nous en reparlerons en deuxième partie.

### **1.3.2 Pour le recueil des informations, la difficile mobilisation des acteurs de terrain**

L'enquête Sans-domicile 2001 l'a montré, la réussite des enquêtes auprès de ce public passe par l'implication des professionnels de l'action sociale qui côtoie ce public au jour le jour, autant au niveau de l'approche que de l'analyse des résultats. Tout un travail de persuasion semble nécessaire auprès des travailleurs sociaux, peu imprégnés jusqu'à présent de la culture de l'observation sociale.

---

<sup>28</sup> cf DAVID (Michel), « SD 2001 pour mieux connaître les sans-domicile » in *Chiffres pour l'Alsace*, revue de l'INSEE, Avril 2001, p. 10

Dans l'expérimentation qu'il avait menée pour le CNIS en 1995 sur une tentative de dénombrement des sans-abri à Strasbourg <sup>29</sup>, Frédéric Trautmann du CREAL Alsace avait pourtant pris la peine d'associer les professionnels de terrain à toutes les phases de l'enquête dans des « groupes experts » et des « groupes d'expression », puis en lançant une large phase de communication.

Les acteurs avaient surtout montré des réticences « déontologiques » :

- Les acteurs s'inquiétaient de la volonté de dénombrer et cartographier les lieux de vie des personnes « *en craignant que cette démarche ne débouche sur un contrôle social et policier de ces personnes* »
- Ils s'inquiétaient aussi de l'utilisation erronée ou abusive qui pourrait être faite des dénombrements effectués
- Egalement d'une démarche « *qui tend à clarifier des données dont le flou peut protéger d'une logique rationalisatrice des pratiques et des orientations plus informelles et mieux adaptées aux personnes en difficulté.* »

Pour favoriser l'implication des professionnels, un préalable indispensable semble être de construire un système fiable de protection des données.

### **1.3.3 La protection des données : les peurs contre « big brother »**

L'interconnexion des fichiers, la multiplication des nouvelles technologies de l'information accroissent les risques de manipulation et de détournement. Les dérives existent, en matière sociale comme dans d'autres

Le *Monde Diplomatique* <sup>30</sup> rapportait cette tentative de la Préfecture du Gard de construire un système d'information pour les récentes Commissions d'Accès à la Citoyenneté (CODAC), sensées lutter contre toutes les formes de discrimination. Les fichiers de la police nationale et des services déconcentrés de l'Etat (PJJ, DDE, Inspection académique, missions locales...) furent interconnectés à la demande du Préfet pour repérer pourquoi 179 jeunes « avaient échappé aux formes d'aide qu'on leur propose ». Des réunions entre services eurent lieu autour des cas de ces jeunes, dont une entière sur un seul cas.

---

<sup>29</sup> TRAUTMANN (Frédéric), Expérimentation d'une enquête sur les personnes sans-abri dans le Communauté Urbaine de Strasbourg, CREAL Alsace , 1995

<sup>30</sup> BONELLI (Laurent), « Des quartiers en danger aux quartiers dangereux » *in Le Monde Diplomatique*, Février 2001

Des dispositions des Lois Pasqua sur la nationalité prévoyaient aussi l'interconnexion de « l'Application de Gestion des Ressortissants Etrangers en France » avec les fichiers des organismes de sécurité sociale, pour que celles-ci transmettent aux Préfectures les cas d'étrangers irréguliers. La Commission Nationale Informatiques et Libertés (CNIL) s'y est finalement opposée.

Il faut reconnaître que les systèmes d'information locaux sont plus perméables aux dérives que les applications nationales sans doute mieux contrôlées. Le système français de protection des données est d'essence déclarative : toute enquête doit faire l'objet d'une déclaration à la CNIL pour qu'elle vérifie les garanties d'anonymat et de confidentialité. Mais toutes ces requêtes ne sont pas examinées, et beaucoup d'enquêtes restent dans l'ombre.<sup>31</sup>

Le Conseil Supérieur du Travail Social vient de rendre un rapport sur ce sujet<sup>32</sup>. Il préconise de « relancer et systématiser la réflexion éthique », en poursuivant les réflexions sur les conditions de partage des données nominatives, pérenniser les structures départementales de veille informatique, et faire un réexamen des systèmes existants dans les établissements d'action sociale.

Toutefois, le Conseil met en garde contre la tentation des travailleurs sociaux de faire des excès de zèle pour éviter toute évolution dans leurs méthodes de travail. Il préconise ainsi de « faire évoluer le rapport des cultures professionnelles aux Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC), faire émerger une culture critique et constructive, banaliser l'outil pour maîtriser l'usage... »

Un des meilleurs moyens de réussir l'observation tout en protégeant les données est en fait d'associer les professionnels à l'analyse et à la diffusion des résultats

---

<sup>31</sup> Sur les réticences des travailleurs sociaux, voir « *travail social et nouvelles technologies* » in pages web personnelles de Patrick Thiriet, [www.chez.com/pthiriet/ts\\_nt.htm](http://www.chez.com/pthiriet/ts_nt.htm)

<sup>32</sup> Conseil Supérieur du Travail Social, *Nouvelles technologies de l'information et de la communication et travail social*, Rennes, Editions de l'ENSP, 2001

### 1.3.4 L'analyse des données : savoir des experts ou savoir des profanes ?

Le porteur de l'observation se doit d'être en position de tiers et de référence incontesté pour les acteurs. Il doit pour cela d'abord tirer sa légitimité de sa compétence technique et méthodologique. Les enquêtes, qu'elles soient quantitatives ou qualitatives, auprès des publics marginalisés ne s'improvisent pas, et beaucoup d'enquêtes que les professionnels de terrain ou les administrations réalisent n'ont pas toute la rigueur et la distance nécessaires. Les observatoires existants, associatifs, universitaires, ou même au sein d'administrations, possèdent ainsi la plupart des chargés d'études spécialisés, des conseillers techniques, d'origine pluridisciplinaires, mais généralement issus des sciences humaines et sociales.

Cette compétence est nécessaire, et sans doute beaucoup d'observatoires ont à progresser dans la maîtrise d'outils informatiques, la pluridisciplinarité, la complémentarité entre méthodes qualitatives et quantitatives, mais aussi la représentativité de nombreuses enquêtes locales. A cet égard, plus l'observatoire est petit, plus le « seuil critique » en matière de fiabilité et de compétence n'est pas atteint, ce qui est le cas dans de nombreux services d'études de municipalités par exemple.

Mais la légitimité rationnelle et technique des observateurs doit aujourd'hui s'accompagner d'une capacité de mobilisation et de partage des connaissances, y compris des connaissances « brutes » issues du terrain. Non seulement les travailleurs sociaux sont utilisés comme « petites mains » dans le recueil fastidieux des données, mais ils sont souvent exclus de l'analyse des résultats, qu'ils ne reçoivent pas toujours d'ailleurs. Or, pour Gérard Chevalier, « pour adhérer au système d'information, il faut en connaître les finalités. »<sup>33</sup>

L'association des acteurs de terrain, outre qu'elle redonnerait un sens au fastidieux travail de recueil qui s'apparente souvent pour eux à un travail administratif de plus, permettrait en outre d'améliorer la qualité des interprétations. C'est tout particulièrement vrai pour des enquêtes purement quantitatives réalisées par des observateurs extérieurs au champ considéré. « *Pour éviter la dérive statisticienne, il faut retenir quelques indicateurs et s'appuyer sur l'éclairage des acteurs de terrain pour en interpréter le sens* » affirme Jean-Louis Sanchez,

---

<sup>33</sup> CHEVALIER (Gérard), « L'adaptation des systèmes d'information aux professionnels : clef de réussite de l'observation », in *Le Journal de l'Action Sociale*, Novembre 2001

directeur de l'Observatoire Décentralisé de l'Action Sociale.<sup>34</sup> Il ajoute que c'est aussi un moyen d'enrichir la connaissance des travailleurs sociaux, d'abord investis dans une relation d'aide individuelle avec les usagers, en les ouvrant à une démarche-projet qui partirait de l'analyse des caractéristiques et des besoins d'un public sur un territoire.

#### ▪ Conclusion de la première partie

Il s'agissait dans cette partie de dérouler les enjeux de la fonction d'observation dans le champ des politiques sociales, et plus particulièrement dans celui de la grande exclusion. L'observation est une fonction bien spécifique, par rapport à la planification, à l'évaluation ou au conseil, et présente de fortes exigences en matière de neutralité, de méthode, de participation de tous. Les obstacles à sa bonne réalisation semblent multipliés au niveau local : les publics s'interpénètrent et perdent leurs frontières, les partenaires se multiplient, les professionnels de terrain sont réticents. Ces obstacles, pour autant, sont surmontables pourvu qu'on se donne les moyens de les analyser.

La deuxième partie est un état des lieux de la situation en Alsace en la matière : elle est destinée à brosser le tableau du contexte régional, pour mieux comprendre les tenants et les aboutissants des projets en cours en matière d'observation sociale. Il n'y a pas encore d'observatoire achevé de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion en Alsace (et dans aucune région d'ailleurs), si bien que la suite de ce travail ressemble plus à une invitation à suivre « les projets se faisant », qu'à une analyse serrée et rétrospective dont on pourrait tirer des enseignements définitifs.

---

<sup>34</sup> « L'implication du travail social : condition de réussite de l'observation sociale » in *Le Journal de l'Action Sociale*, Novembre 2001



## **2 - DEUXIEME PARTIE**

### **ETAT DES LIEUX DE LA SITUATION EN ALSACE : UN SECTEUR ENCORE EN MAL DE REGULATION ET DE CONNAISSANCE**

Il s'agit dans cette partie de présenter le contexte général de la situation de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion en Alsace. Quelle est l'offre de services en la matière ? Quels sont les besoins repérés et les publics spécifiques ? Comment l'Etat avec les démarches de planification départementale a-t-il répondu à la demande de régulation du secteur ?

Après avoir abordé dans un premier temps toutes ces questions, nous essaierons de faire ensuite un état des lieux des systèmes d'information. Quelles sont les données disponibles en matière de connaissance du public, des dispositifs d'hébergement et d'urgence sociale ? Nous nous interrogerons en particulier sur le caractère structuré ou non de la circulation de ces informations.

Enfin, pour replacer la demande d'observation sociale qui a émergé des travaux des deux schémas « AHI » d'Alsace dans le contexte régional, nous ferons un rapide état des lieux, malheureusement partiel, des observatoires existants dans la région. Comment sont-ils positionnés ? Quel est leur statut, leur mode de fonctionnement et de financement ? Ont-ils déjà travaillé sur la grande exclusion ?

## **2.1 Le champ de l'AHl en Alsace : une pression de la demande d'asile qui empêche de sortir de l'urgence**

Après avoir présenté les travaux des schémas Accueil Hébergement Insertion dans les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, nous illustrerons le besoin fort de coordination des acteurs par la présentation d'une structure originale : la cellule de coordination et d'appui aux CHRS du Haut-Rhin. Nous aborderons la situation spécifique du public des demandeurs d'asile en Alsace, qui maintient le dispositif sous pression depuis plusieurs mois.

### **2.1.1 Les travaux des schémas AHl : bilan de l'existant et principales orientations**

#### *2.1.1.1 La démarche d'élaboration des schémas*

Lancée au niveau national en juin 1999, la démarche d'élaboration des schémas départementaux de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion vient prendre la suite des premiers schémas des Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale, initiés en 1995.

Le cadrage national de la démarche fixait un objectif général (« *renforcer l'adaptation, la complémentarité et la coordination des réponses en matière d'accueil, d'hébergement et d'insertion, aux besoins des personnes et familles qui connaissent de graves difficultés* »)<sup>35</sup>, ainsi que des modalités de travail :

- un champ centré sur le noyau dur géré par les DDASS : CHRS, Urgence sociale, dispositif d'allocation logement temporaire
- la nécessité de tenir compte de la spécificité de certains publics
- une répartition des tâches entre le niveau départemental, maître d'œuvre, et le niveau régional chargé d'animer un travail interdépartemental en vue de bâtir une « mise en perspective régionale »
- la constitution d'une équipe-projet, d'un comité de suivi et de groupes de travail départementaux

---

<sup>35</sup> Circulaire du 10 Septembre 1999

En Alsace, les deux départements ont travaillé avec des calendriers sensiblement différents :

- Le *département du Haut-Rhin*, parti plus tôt, avait anticipé le bilan de l'existant du premier schéma dès 1998. En 1999, trois groupes de travail ont été constitués, animés par des responsables d'associations : sur l'accueil et l'urgence ; l'hébergement et le logement ; l'insertion. Rédigé et validé par l'équipe projet, le schéma n'est cependant toujours pas validé par le comité de suivi et le Préfet.
- Le *département du Bas-Rhin* est parti sensiblement plus tard, en Mai 1999, et s'est déroulé en deux phases. Jusqu'en Février 2000, 4 groupes de travail ont fonctionné, portant sur l'articulation entre hébergement et insertion ; les liens entre acteurs associatifs et travailleurs sociaux ; de la rue au logement autonome ; populations : évolution et réponses adaptées. Une fois les orientations validées par le CTRI, 8 groupes opérationnels (accueil de jour, diagnostic et orientation, logement, insertion professionnelle, veille sociale, santé, lieux de vie, nouveaux métiers) ont fonctionné pour finaliser les fiches-actions. Le schéma a ensuite été validé par le Préfet en Février 2001
- Enfin la *mise en perspective régionale*, élaborée dans un cadre plus restreint (les chefs de projets départementaux et l'animateur régional) a déterminé des orientations et problématiques communes aux deux départements. Elle est en attente de validation.

A noter aussi la décision du CTRI d'Alsace de confier le bilan de l'existant des deux schémas précédents à un cabinet privé. L'apport de cette expertise extérieure est intéressante à évaluer, s'agissant de la construction d'un schéma où l'effort de prospective est toujours intéressant. La prestation du cabinet a été jugée décevante par les trois directions, et il est peu fait référence à leur travail dans le schéma, mis à part leur typologie des publics de l'exclusion. Le département du Haut-Rhin a fait part aussi de sa déception quant à une enquête qui avait été lancée auprès des CCAS du département sur l'urgence sociale, et dont l'exploitation avait été confiée au cabinet, mais qui n'a pas été réalisée.

Avant d'explicitier plus précisément les orientations de ces deux schémas, il semble important de situer d'abord le contexte social de la région Alsace, et les besoins sociaux repérés par rapport à l'offre de service existante.

### *2.1.1.2 Les besoins en matière d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion par rapport à l'offre de services existante*

Sur la région Alsace, on peut caractériser l'offre de service comme assez déficitaire, notamment en ce qui concerne le nombre de places en CHRS ; même si les dispositifs d'urgence et d'ALT ont sensiblement cru ces dernières années.

#### **- Les CHRS**

Avec 666 places installées au 31 décembre 2001, pour 21 CHRS et 16 associations gestionnaires, la Région Alsace connaît un des taux d'équipement pour 1000 habitants de 20 à 59 ans les plus faibles de France : **0, 69 pour mille, contre 0,93 en moyenne nationale. Cette situation est d'autant plus accentuée dans le Bas-Rhin, avec 0, 59 pour mille.**

Le Comité Régional de l'Organisation Sanitaire et Sociale a d'ailleurs entériné la légitimité de cette faiblesse, en ayant autorisé 50 places supplémentaires, mais en attente de financement.

Le Haut-Rhin, qui dispose d'un outil de suivi des demandes (voir infra), a enregistré en 1999 1500 demandes, pour 588 admissions et 200 sans suite. La demande semble particulièrement forte pour les familles monoparentales, les couples seuls et les couples avec enfants.

#### **- L'urgence sociale et l'hébergement temporaire**

Les deux schémas relèvent les progrès réalisés depuis 1995, l'instauration des Plans Départementaux d'Hébergement d'Urgence (PDHU), et du dispositif Allocation Logement Temporaire.

Sur le Bas-Rhin, 295 places d'urgence étaient disponibles en 1999, et 174 chambres et 130 appartements avaient été mobilisés par le dispositif ALT.

Dans le Haut-Rhin, 271 places disponibles 24h/24 étaient inscrites à l'arrêté du PDHU du 29 Novembre 2000, majoritairement financées par l'ALT, à défaut par une prise en charge des collectivités locales. En 1999, 1963 ménages ont été reçus dans le dispositif ALT, pour une durée d'hébergement variant de moins d'un mois à un an. De fait, pour le cabinet Cogit Habilis, « seuls 15 à 25 des places du PDHU sont réellement mobilisables en urgence », les autres places étant occupées par des durées de séjour plus longues.

### 2.1.1.3 Les orientations respectives des deux schémas départementaux et de la mise en perspective régionale

Sans entrer dans le détail des deux schémas et de la mise en perspective régionale, voici quelques-unes de leurs principales orientations.

#### **Pour le Bas-Rhin**

Après avoir rappelé que le schéma avait pour philosophie générale de privilégier l'adaptation à l'existant à l'empilement de nouvelles structures et la nécessité d'articuler le schéma avec les autres dispositifs (PDI, PDALPD, PRAPS, PDHU ), 28 fiches-actions donnent corps à 4 axes principaux:

- ❑ *Développer et adapter l'existant* (Il s'agit d'abord d'agrandir le réseau des CHRS (+ 87 places), de développer de nouvelles compétences, et de réorganiser l'accueil des demandeurs d'asile)
- ❑ *Moduler les réponses et promouvoir les vocations multiples: organiser* les prestations dans les accueils de jour (café, restauration, coiffure), créer des lieux de vie sans limitation de durée de séjour, renforcer la liaison santé/social
- ❑ *Rechercher des solutions originales en matière d'insertion* (mobiliser les dispositifs de droit commun en matière d'emploi et de logement en faveur des plus démunis)
- ❑ *Coordonner et dynamiser la veille sociale*, en accroissant le nombre de places en urgence et la qualité des réponses, et ne organisant une « coordination accueil-diagnostic-orientation »

#### **Pour le Haut-Rhin,**

4 axes également:

- ❑ Améliorer la coordination, en étendant les missions de la cellule d'appui aux CHRS aux acteurs de l'urgence sociale pour le droit commun, et en structurant une coordination pour l'accueil du public demandeur d'asile
- ❑ Développer l'observation sociale des publics, plutôt dans un cadre régional
- ❑ Favoriser l'adaptation des structures, en faisant un travail interdépartemental de régulation globale des financements (ligne CHRS + 46.81.20)
- ❑ Organiser la veille sociale en redéfinissant la place de chacun

#### **Pour la mise en perspective régionale:**

- ❑ Mettre en place un dispositif régional d'observation du public relevant de l'AHI
- ❑ Accueillir les demandeurs d'asile (coordination et création d'un centre de transit régional)

- Rapprocher les schémas AHI et PRAPS
- Mettre en place l'accompagnement des équipes et développer de nouvelles compétences (en lien avec le schéma régional des formations sociales)

Il est intéressant de remarquer que le document du Haut-Rhin fait plus référence que celui du Bas-Rhin à la dimension régionale et/ou interdépartementale de certains projets, notamment l'allocation de ressources et l'observation sociale. Cela renvoie certainement aux différences d'appréciation des deux directions sur certains dossiers, et la demande « d'arbitrage régional ». Nous y reviendrons plus longuement en ce qui concerne le projet d'observatoire social. Quant à la mise en perspective régionale, elle met naturellement l'accent sur les liens à établir avec des dispositifs déjà régionalisés (PRAPS, schéma des formations), mais n'avance que prudemment sur la coordination de dossiers à compétence plus départementales.

Parmi toutes ces orientations, je mettrai l'accent sur deux points:

- La question centrale de la coordination des acteurs, avec des situations contrastées entre les deux départements, et la présentation d'une structure originale existant dans le Haut-Rhin
- La situation particulière des demandeurs d'asile dans la région, et la manière qu'ont eu les deux départements de traiter de la situation. Leur organisation et leur politique sont en effet, là encore sensiblement différentes.

### **2.1.2 Une structure de coordination originale: la cellule d'appui aux CHRS du département du Haut-Rhin**

La coordination des acteurs est assurément un enjeu majeur dans ce champ où le « chaînage des interventions » entre accueil, hébergement et réinsertion est particulièrement difficile à mettre en œuvre . C'est d'ailleurs un des points majeurs des deux schémas d'Alsace.

Les établissements et services qui interviennent auprès des exclus sont traversés par de nombreuses lignes de force, qui même si elles ont tendance à s'estomper, sont toujours persistantes: le partage entre associations confessionnelles (et au sein d'entre elles, entre les différentes religions) et laïques, entre professionnels et bénévoles, entre les grandes à tendance monopolistique et les petites... Les CHRS et services d'urgence sociale d'Alsace

n'échappent pas à ces conflits, et certains d'entre eux sont même exacerbés . Comment dès lors les faire travailler ensemble, pourquoi faire, et avec quelles légitimité?

Nous répondrons à ces questions par la présentation de l'expérience de la « cellule d'appui et de coordination aux CHRS du Haut-Rhin », intéressante à deux titres: cette cellule est unique en France, et pourrait servir de modèle (à commencer par le département du Bas-Rhin), et elle a développé des activités d'observation sociale, et a de fait donné à ce problème une dimension plus concrète, que nous aborderons plus spécifiquement dans la partie sur les systèmes d'information (2.2)

La cellule de coordination et d'appui aux CHRS a été créé à la suite du premier schéma des CHRS du Haut-Rhin en Mars 1995. Le schéma avait constitué un comité de pilotage (Fnars, CHRS, DDASS, UROPA, Conseil Général), et lui a donné 5 objectifs

- **centraliser au jour le jour** les possibilités d'accueil en CHRS sur le département par type de public
- **répondre aux demandes** des partenaires en vue d'un appui technique pour l'orientation de situations difficiles
- **observer** la demande sociale
- **analyser** les modes de prise en charge
- **proposer** de nouveaux outils adaptés à l'évolution de la demande sociale

La gestion de la cellule a alors été confiée à la FNARS, la fédération des CHRS, sur un financement de la DDASS (environ 200 000 F par an, pris sur la ligne des CHRS, chapitre 46.81.30).

La cellule a trois activités essentielles :

- Le recueil régulier des informations sur les places disponibles en CHRS pour orienter les demandes des services sociaux. Initialement, le recueil devait être quotidien, et l'information transmise par les établissements eux-mêmes. Aujourd'hui c'est la secrétaire de la cellule elle-même qui appelle les établissements deux fois par semaine et tient à jour le tableau des disponibilités, ce qui lui permet d'informer les partenaires extérieurs qui sollicitent la cellule (pas les particuliers). 188 appels ont été reçus en 1999, essentiellement les travailleurs sociaux de secteur ou les CCAS. Plusieurs problèmes persistent en ce qui concerne cette activité : certains établissements ne jouent pas le jeu et fonctionnent par liste d'attente; d'autre part on pourrait considérer que la cellule fait

double emploi avec le 115, certes instauré plus tard, sensé lui aussi faire un recueil de places disponibles.

- Permettre une rencontre mensuelle entre tous les participants de la cellule (CHRS, DDASS, CG, Villes de Colmar et Mulhouse, SSAE) pour aborder l'ensemble des problématiques liées à l'accueil du public. Cette activité d'échanges de pratiques est assurément la plus réussie et la plus intéressante en termes d'animation de réseau. A titre d'exemple, en 1999 furent abordés les thèmes suivants: l'accueil des demandeurs d'asile, le schéma AHI, l'accès aux soins, la double habilitation, l'aide à la parentalité. Selon l'assistante sociale de la DDASS qui co-anime la cellule depuis sa création, « *cinq années ne furent pas de trop pour instaurer un lien de confiance entre établissements, pour qu'ils mettent à nu leurs pratiques aux yeux de tous* ».
  
- Analyser l'évolution de la demande d'admission en CHRS par type de public (statistiques annuelles): nous aborderons cette activité de la cellule dans ta deuxième partie (2.2)

Cette cellule a aujourd'hui plusieurs perspectives d'évolution :

- *Un élargissement de ses missions.* Le projet de schéma AHI du Haut-Rhin prévoit d'élargir les missions de la cellule à la coordination de l'urgence sociale. Le but est de construire un lieu centralisé de coordination de la veille sociale, articulant le travail de la cellule avec le 115, voire les fusionner, Il s'agit aussi de mieux impliquer les CHRS dans leur participation obligatoire au système de veille sociale.
- *La possibilité de servir de « modèle » pour le projet de coordination dans le Bas-Rhin.* Le schéma AHI du Bas-Rhin qui ne dispose pas encore de coordination de ce type (contrairement au domaine des demandeurs d'asile, cf infra) a pour projet d'en créer une, mais directement positionné conjointement sur les CHRS et l'urgence (cf fiches 23 et 24). Cette cellule serait un lieu de « coordination de l'accueil, diagnostic, orientation » (CADO), avec une forte mission d'observation sociale, nous y reviendrons. Le projet est en cours de construction, le porteur du projet (FNARS ?) n'étant pas encore choisi.



Cette réflexion des deux départements sur la coordination des acteurs de l'urgence vient montrer la difficulté de planifier ce secteur aux contours juridiques parfois flous, aux ambitions importantes (l'accueil inconditionnel de tout public, avec des objectifs d'insertion), et aux moyens limités. Cette urgence ... de la coordination semble d'autant plus forte que l'Alsace, comme beaucoup de régions françaises, sont confrontés à l'afflux massifs de demandeurs d'asile.

### **2.1.3 Quelle prise en charge pour les demandeurs d'asile?**

Contrairement à d'autres régions, l'Alsace a très clairement inclus la problématique de l'accueil des demandeurs d'asile dans le champ des schémas AHI, orientation qui fut validée en CTRI.

De fait malgré la spécificité de ce public quant à sa situation administrative, sa prise en charge sociale au niveau de l'accueil et de l'hébergement d'urgence relève de plus en plus d'une compétence de droit commun, que les DDASS doivent gérer au même titre que les autres publics précarisés.

La compétence des DDASS en matière d'accueil des demandeurs d'asile est en fait triple:

- Les DDASS ont la tutelle locale des établissements du Dispositif National d'Accueil (DNA), composé des Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA) et des Centres Provisoires d'Hébergement (CPH) pour les réfugiés statutaires, établissements jusqu'alors affiliés juridiquement aux CHRS, mais CHRS à part entière depuis le décret du 3 juillet 2001. Rappelons que les établissements du DNA n'ont pas la capacité de prononcer des admissions directes: les personnes sont orientées par l'association France Terre d'Asile (qui assure l'animation du réseau par délégation de la Direction de la Population et des Migrations) et la Commission Nationale d'Accueil. De ce fait les établissements de la région n'ont pas la vocation à recevoir les demandeurs d'asile primo-arrivants en Alsace. Jusqu'à ces dernières années, la DDASS sur un tel dossier n'assurait que l'instruction budgétaire annuelle des établissements du DNA en fixant leur dotation globale, sur des crédits délégués par la DPM. Depuis (...), les départements ont toutefois la possibilité de créer une Commission Locale d'Admission (CLA) qui peut disposer localement de 25 % des

places des CADA du département, par dérogation au principe de l'orientation nationale. Les DDASS assurent en Alsace le secrétariat de ces CLA.

- Toutefois, et c'est bien là que les DDASS sont aujourd'hui en première ligne, avec l'engorgement du DNA, et malgré l'augmentation constante depuis deux ans du nombre de places en CADA au niveau national, les demandeurs d'asile primo-arrivants dans une région se retrouvent sans hébergement le temps d'être admis en CADA, ce qui peut parfois prendre 6 mois, voire un an, ou... jamais, le manque de places ayant entraîné la désignation de publics plus prioritaires (les familles). Les DDASS, à l'invitation de la DPM, ont donc incité les associations à créer des dispositifs *ad hoc* d'hébergement d'urgence spécifiques pour les demandeurs d'asile: les « pré-CADA ». Ce sont des structures collectives ou en éclaté, où les personnes en attente de place en CADA touchent l'allocation d'insertion, l'hébergement étant payé par le dispositif ALT et l'accompagnement par la DDASS sur des crédits de la DPM. Plus spécifiquement en quand toutes les structures collectives furent remplies, les DDASS ont été contraintes de mobiliser des places d'hôtel, certaines conventionnées à l'ALT (la DDASS n'ayant à payer que le différentiel), d'autres pas (au tarif normal). Certaines personnes pouvaient recevoir un accompagnement social, d'autres non
- Mais ces dispositifs *ad hoc* n'ont pas été suffisant pour accueillir toute la demande: les dispositifs d'hébergement de droit commun, c'est à dire les CHRS, les abris de nuit ou les logements prévus par le PDHU ont été mobilisés, et parfois très fortement. Rappelons que ces structures de droit commun sont financées toujours par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, mais par une autre direction, la Direction Générale de l'Action Sociale, et sur une autre ligne: le 46.81.20. Elles ont vocation à accueillir un public le plus large possible: il concerne les « familles connaissant de graves difficultés » pour les CHRS, et l'accueil doit quant à lui être anonyme et inconditionnel pour l'hébergement d'urgence: les demandeurs d'asile y ont donc accès de droit. Toutefois l'admission dans ces structures s'y fait d'abord sous la responsabilité des directeurs d'établissement, notamment depuis le décret du 3 juillet 2001

Ajoutons que l'hébergement n'est pas le seul problème auquel sont confrontées les DDASS, notamment pour toutes les structures pré-CADA et hôtels:

- *le primo-accueil*: assuré traditionnellement par le Service Social d'Aide aux Emigrants qui informe sur le droit d'asile, couvre les premiers besoins et instruit le demande d'entrée en CADA, celui-ci a très vite été débordé en Alsace
- *l'accompagnement social*: stabilisé et de bonne qualité en CADA, il est beaucoup plus difficile à mettre en place dans les structures ad hoc et dans les structures de droit commun, vu l'ampleur des tâches administratives et matérielles
- *l'aide alimentaire et vestiaire*: les familles logées en hôtel ont rarement la possibilité de se faire la cuisine. Ainsi même une fois « solvabilisées » par l'allocation d'insertion, elles doivent se rendre vers les associations caritatives
- *la scolarisation des enfants*: les classes d'adaptation pour les primo-arrivants sont notoirement insuffisantes
- *l'accès aux soins*: les demandeurs d'asile ont normalement accès à la CMU (les trois mois de présence régulière sur le territoire ne leur sont pas opposables), mais il y a des difficultés matérielles à prouver la descendance pour les enfants, ceux-ci n'ayant alors droit qu'à l'Aide Médicale Etat, comme les étrangers irréguliers, qui ne couvre que les frais d'hospitalisation.

### Quelques chiffres de la demande d'asile en Alsace

**Données au 31-12-2000**

	Haut-Rhin	Bas-Rhin	Alsace
<b>Nombre de demandeurs d'asile</b>	AC:650	AC:706 AT: 201 IQF: 203	AC:1350
<b>Dispositif National d'Accueil</b>	CADA:194 (CPH : 20)	CADA:175 (CPH : 66)	CADA: 369
<b>Hébergement spécifique (pré-CADA, hôtels)</b>	305	560	865
<b>Mobilisation du droit commun (au 5/10/2001)</b>	CHRS : 23 Hébergement d'urgence : 22	Mobilisation limitée	55
<b>Total personnes hébergées</b>	<b>559</b>	<b>735</b>	<b>1294</b>

Les deux départements d'Alsace, comme on le voit, sont quasi-également touchés par le phénomène de la demande d'asile, mais ont élaboré des réponses sensiblement différentes, ce qui montre à la fois leurs marges de manœuvre et le manque de stratégie claire au niveau national. Ces différences touchent au mode de coordination des acteurs, tâche qui incombe aux DDASS, au public secouru, au mode d'hébergement utilisé, et enfin aux perspectives données dans les schémas respectifs:

➤ *La coordination des acteurs.* Dès les années 97-98, lorsque la demande d'asile a rapidement augmenté en France, la gestion du primo-accueil est devenu très problématique pour l'association compétente jusqu'alors, le SSAE. Le Bas-Rhin a décidé alors de confier au plus important CADA de Strasbourg la gestion d'une coordination (la « CODA »), qui consiste à assurer le primo-accueil, l'orientation dans un réseau local, ou à défaut dans un votant de places d'urgence qu'il a à sa disposition (le dispositif SUD). Cette coordination fonctionne en fait comme un « DNA » local, avec la gestion en direct d'un « CADA » avec 100% d'admission locale. Dans le Haut-Rhin, la DDASS a gardé la gestion de cette coordination dans le cadre partenarial de la CLA, en faisant la régulation des multiples acteurs (SSAE, associations gestionnaires de pré-CADA et places d'hôtels, CADA, associations humanitaires). Le projet du Haut-Rhin est de construire une plateforme d'accueil (le SSAE et FTDA ont présenté des projets) : primo-accueil physique des personnes, volet d'hébergement d'urgence, orientation vers les autres associations, secrétariat de la CLA, gestion d'un système d'informations.

➤ *Le public concerné.* La DPM jusqu'à très récemment, se voulait compétente uniquement pour l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile conventionnels, les seuls légalement à être admissibles en CADA. Mais les dispositifs d'hébergement spécifiques (pré-CADA, hôtels) que les DDASS ont monté, n'ont pas les mêmes contraintes légales, si ce n'est les consignes du financeur national, la DPM. C'est ainsi que les demandeurs d'asile territoriaux sont exclus de ces dispositifs spécifiques, ainsi que les déboutés du droit d'asile, qui peuvent toutefois sollicités, s'ils y trouvent de la place, les dispositifs de droit commun (CHRS, accueils de nuit, ...). C'est la position maintenue jusqu'à présent par la DDASS du Haut-Rhin. Mais la DDASS du Bas-Rhin n'a pas exactement la même ligne de conduite: elle a d'abord monté un dispositif d'hébergement pour déboutés du droit d'asile, avec un financement de l'ALT 80 et de la DGAS. De plus, elle a commencé à donner des subventions (sur la ligne 46.81.20 de la DGAS) aux associations caritatives pour ouvrir l'aide alimentaire aux demandeurs d'asile

territoriaux. La DDASS du Bas-Rhin semble ainsi avoir su obtenir des financements supplémentaires de la DGAS pour l'accueil de ce public, dont personne ne veut vraiment s'occuper. Elle demande d'ailleurs dans le schéma AHI la création de 200 places supplémentaires d'hébergement d'urgence « inconditionnel et anonyme » pour accueillir les futurs déboutés.

- *La mobilisation différentielle du droit commun.* La DDASS du Bas-Rhin semble avoir donné comme consigne aux CHRS de ne pas recevoir de demandeurs d'asile, ceux-ci étant accueillis dans des dispositifs spécifiques, aux financements plus ou moins hybrides (DPM/DGAS). La DDASS du Haut-Rhin par contre a entériné la contribution des CHRS à l'accueil des demandeurs d'asile, puisque en novembre 2001 elle a subventionné sur la ligne 46.81.60 de la DPM les CHRS, pour venir couvrir les surcoûts spécifiques occasionnés par ce public.

On voit bien à travers ces quelques points combien la prise en charge de ce public est problématique pour les services déconcentrés, réduits à faire des montages financiers obscurs pour gérer dans l'urgence des publics sans droits, ou si peu.

Il est toutefois à parier que la frontière entre demandeurs d'asile conventionnels et territoriaux fasse long feu: la persistance d'un public autorisé à rester sur le territoire mais sans moyen d'existence (ni droit au travail, ni droit à l'assistance) est une aberration humaine et juridique. La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme a d'ailleurs récemment demandé un alignement des droits des demandeurs d'asile territoriaux sur les demandeurs d'asile conventionnels.

De plus, la frontière des financements et des compétences entre deux directions du même ministère, la DPM et la DGAS, pose sur ce dossier plus de problèmes qu'elle n'en résout. Dès lors que les CADA sont pleins, quelle est en effet la différence entre une nuit d'hôtel sans accompagnement social pour un demandeur d'asile et celle pour un SDF? La frontière entre hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile et pour les autres n'a plus de sens, si ce n'est celle de brouiller les financements, et de maintenir « dans le brouillard » les acteurs de terrain dans leur évaluation des besoins sociaux.

Dans cette difficile régulation du champ de l'AHI en Alsace, la question des systèmes d'information est concomitante de celle de la coordination: c'est aussi du constat de leur faiblesse et ses manques que la question de l'observation sociale est apparue sur le devant de la scène.

## **2.2 UN SYSTEME D'INFORMATION PEU STRUCTURE**

Il n'est pas inutile de rappeler la définition que donne Michel Baldenweck de système d'information: « *un mode combinatoire dynamique de moyens visant à obtenir les informations nécessaires à prendre une décision* ».

Le terme « d'information » renvoie à un fait susceptible d'être connu et communiqué. Mais une *donnée* ne se transforme en *information* qu'après avoir été traitée et analysée, sinon elle court le risque de se maintenir à l'état de ... bruit.

On peut distinguer trois types d'informations:

- Les informations de fonctionnement et de contrôle (comptabilité, gestion)
- Les informations d'influence et de communication (publicité, culture d'organisation)
- Les informations de planification (projection et veille)

Nous avons vu qu'en matière de décisions à prendre, le champ local de l'AHI n'était pas en reste, en matière d'allocation de ressources aux établissements, qu'il faut parfois redimensionner en urgence, d'attribution de subventions à des associations plus modestes, dont l'Etat a du mal à évaluer l'action, répondre aux commandes du Préfet en matière de communication et de régulation interministérielle...

Beaucoup d'informations circulent dans le champ, certaines sont formalisées, d'autres beaucoup moins. Les avancées et des manques existent tant en matière d'information de contrôle, de communication, que de planification. Nous avons choisi de nous arrêter sur trois champs particuliers, du moins au plus « sensible »: les CHRS, l'urgence sociale et les demandeurs d'asile

## 2.2.1 Le système d'information des CHRS : avancées et résistances

A bien des égards, le système d'information des CHRS est le plus structuré du champ de l'AHJ. Des efforts notables ont eu lieu ces dernières années à l'initiative du Ministère, avec la construction des tableaux de bord en 1995, puis des tableaux de bord de 2<sup>o</sup> génération en 1999. Au niveau local, la cellule d'appui et de coordination du Haut-Rhin a innové en lançant des études régulières sur la demande d'admission, puis en structurant les échanges de pratiques entre acteurs. Mais de nombreuses zones d'ombre persistent, des données restent inexploitées, et des pratiques de « rétention d'informations » restent perceptibles. Quelles sont donc les avancées et leurs limites en matière d'informations de gestion, de communication et de planification?

### 2.2.1.1 Les informations de contrôle et de gestion: des formulaires, mais peu de connaissances

Du fait de leur statut juridique stabilisé, les CHRS sont les véritables piliers du champ de l'AHJ. C'est à partir d'eux, de leur cadre juridique (un établissement social au sens de la Loi de 1975), de leur stabilité financière (le système de la dotation globale de fonctionnement), de leur personnel protégé par des conventions collectives, que les associations gestionnaires ont développé quantité d'activités « annexes » qui répondaient d'ailleurs aux vœux des pouvoirs publics: adaptation à la vie active, RMI, insertion par le logement, accès aux soins, aux financements beaucoup plus précaires, reconduits (ou pas) annuellement.

Cette dualité de profil explique une bonne partie des difficultés, et au final aussi la dualité des systèmes d'information de contrôle que l'Etat, autorité de tutelle et de financement, a voulu mettre en place. D'un côté, le CHRS est contrôlé par toute une série de procédures relativement bien réglées:

- La transmission obligatoire de **toute demande d'admission à l'aide sociale à l'hébergement**, sur un modèle CERFA ,à la DDASS qui prononce l'admission au nom du Préfet. Cette procédure risque de disparaître avec le nouveau décret du 3 juillet 2001
- **L'envoi trimestriel d'indicateurs d'activité**, l'état des entrées et des sorties, le suivi de la participation des hébergés. L'état des entrées et des sorties donne l'état civil de la personne, suivi de plusieurs colonnes à cocher avec des cases qui forment une liste à la Prévert sur les caractéristiques du public: « *prison, prostitution, réfugié, femme seule ou homme seul, enfant, nombre, problème psy ou toxicomanie, autre* »

- **Le tableau de bord annuel**, introduit en 1995, réactualisé en 1999, et dont l'obligation est rappelé dans le décret du 3 juillet 2001, qui est désormais à rendre au moment du dépôt des comptes administratifs. Il contient des questions sur les activités, le public accueilli, le personnel, le budget.
- Enfin les documents à produire pour la **campagne budgétaire**: rapport d'activité, budget prévisionnel, compte de résultat..., ou pour des subventions ponctuelles.

Ces informations indispensables pour une tutelle « classique » sont relativement lourdes à produire par les associations, mais ne semblent pas toutes bien ciblées. Certaines données sont totalement inexploitées par l'administration (quelle DDASS fait des statistiques à partir des formulaires CERFA d'admission à l'ASH? et qui regarde vraiment les indicateurs d'activité ?), d'autres qui seraient bien plus utiles sont parcellaires: les documents financiers sont rarement harmonisés, quand l'association prend la peine de bien faire un budget par établissement autorisé comme le prévoit la Loi de 1975. De plus, il y a rarement de justificatifs des dépassements de dépenses au dépôt des comptes de résultat. Toutes ces informations passent en fait par la relation bilatérale « privilégiée » que l'association entend entretenir avec l'administration : de gestion, ces informations deviennent de fait d'influence et de communication. N'évoquons même pas les subventions plus ponctuelles, où la Trésorerie Générale exige des rapports d'activité même pour des montants de 5 000 Francs, et où il faut courir après les associations pour avoir ces maigres écrits.

D'un autre côté, toutes les activités « innovantes » ou « annexes » (cela dépend du point de vue où l'on se place), sont mal connues.

- Mis à part les Centres d'Adaptation à la Vie Active qui ont un budget spécifique, avec un budget social payé par l'ASH et un budget de commercialisation, beaucoup d'activités d'adaptation à la vie active (ateliers, chantiers), d'accompagnement social hors-structures, d'accueils de jour, ne sont pas repérées dans les budgets. Ces mêmes activités sont d'ailleurs dans le département voisin financées non pas sur la dotation globale, mais sur la ligne 46.81.20.
- Même le tableau de bord « nouvelle génération », qui distingue des CHRS avec accueil et orientation et les autres ne prend pas en compte toutes les subtilités des montages financiers des établissements: adaptation à la vie active « hors CAVA déclaré », insertion par le logement

Ces insuffisances en matière d'informations de gestion sont très fortement préjudiciables pour les DDASS. Du fait que les CHRS ont des périmètres d'activité à géométrie variable, il



est impossible raisonnablement de comparer les coûts à la place, la notion de places n'ayant plus aucun sens. Faire du redéploiement budgétaire et restructurer un dispositif par exemple au niveau régional, pour corriger des inégalités historiques, nécessite des systèmes d'informations performants. On l'a vu avec le secteur hospitalier qui a dû attendre le PMSI pour entrevoir l'étendue des inégalités entre établissements.

Plutôt que de calculer un coût à la place qui n'a pas de sens, contesté régulièrement par les associations, mieux vaudrait tabler sur une évaluation des services. Mais il faut pour cela se donner les moyens en termes de référentiel de bonnes pratiques, et de connaissance du public.

Pour en arriver à ce stade, il faut d'abord que les établissements sortent de la tentation du « face à face » avec l'administration, qui maintient l'information dans la sphère de l'influence. Le travail avec les fédérations peut alors être un moyen de penser le collectif.

#### *2.2.1.2 Les informations d'influence et de communication: de l'échange de pratiques au lobbying, le double-jeu des fédérations*

La cellule de coordination et d'appui aux CHRS du Haut-Rhin a sans conteste été une avancée dans l'échange de pratiques et d'informations entre les acteurs. La DDASS profite régulièrement des réunions mensuelles avec les établissements pour transmettre des informations, et en recueillir certaines (comme les derniers documents à rendre pour l'engagement des subventions!)

Cette cellule de coordination est aussi sans doute le lieu idéal pour engager une réflexion collective sur d'éventuels redéploiements budgétaires, ou pour des démarches d'évaluation (sous toutes ses formes: formative, participative...) de services; la DDASS tant le seul arbitre légitime, mais ne pouvant pas se passer d'une certaine expertise collective issue des professionnels pour connaître un terrain dont elle est relativement éloignée. C'est pour cette raison que la DDASS a confié la gestion de cette cellule à la FNARS, qui historiquement a fédéré la majorité des CHRS et qui a un rôle de représentation et de défense du secteur auprès des pouvoirs publics.

Cette délégation d'animation de réseau et de coordination à un groupement qui est par nature un groupe de défense d'intérêts professionnels pose tout de même certaines

questions de neutralité. D'abord parce que la FNARS ne fait pas l'unanimité au sein des établissements, ensuite parce que l'information qui circule, pour positive qu'elle soit en matière de partage de culture professionnelle, a « naturellement » tendance à se transformer en information d'influence. Pour preuve le recours qu'a déposé la FNARS contre le décret du juillet 2001, ou encore les nombreuses journées d'action qu'elle organise avec d'autres sur certains sujets, nous y reviendrons. Le partenariat et la « co-gestion » font souvent mauvaise compagnie avec l'action militante, certaines associations qui veulent garder leur indépendance refusant d'ailleurs toute subvention publique (comme le Secours Catholique par exemple)

Pour tenter une comparaison audacieuse, c'est comme si l'ARH avait confié la gestion du Programme Médicalisé des Systèmes d'Information à la Fédération Hospitalière de France...

### *2.2.1.3 Les informations de planification, de projection et de veille: les avancées et les limites du recueil statistique de la cellule d'appui.*

Une des missions originales de la cellule d'appui aux CHRS avait été de lui confier en 1995 un recueil permanent d'informations sur la demande d'admission en CHRS. Deux fiches sont remplies par les CHRS du département:

- Une pour toute demande d'admission , où figurent l'état civil, le motif de la demande, l'origine de l'orientation, la situation familiale, enfin la décision
- Une fiche plus complète pour les admissions uniquement: la nature de l'hébergement précédant la demande, la santé, la situation administrative, le niveau d'études, le passé professionnel, les ressources...

Les statistiques produites sont riches d'informations.

- Elles ont permis de voir l'augmentation de la demande d'entrée en CHRS sur le département (1268 en 1996, 1459 en 1999), le type de public qui a la plus sollicité (par ordre d'importance: les hommes seuls, les familles monoparentales, les femmes seules, les couples avec enfants, les couples seuls), le motif de la demande (les ruptures familiales, les expulsions de logement, ou les sorties d'établissement, calibrés par type de public), l'accroissement des personnes arrivant sans aucune ressources...
- Par rapport à l'évolution de cette demande, le nombre de places n'a vraiment évolué, le taux de refus est donc passé de 33 % en 1996 à 46 % en 1999, avec un taux de refus très élevé pour les familles monoparentales (65 % en 1999), essentiellement dû au nombre de places

Ces statistiques ont servi à la fois à la DDASS et aux associations pour argumenter auprès du CROSS la création d'un nouveau CHRS spécialisé pour les femmes et familles monoparentales, dont toutes les places n'ont pas encore été financées.

Les statistiques de la cellule présentent deux principales limites:

- Elles posent certains problèmes de fiabilité, notamment en matière d'évaluation de la demande, pour éviter les doublons
- Elles sont centrées sur l'évaluation de la demande et pas du tout sur les sorties. Aucun suivi de trajectoire n'est possible, ce qui d'ailleurs ne leur avait pas été demandé.

Sans ces éléments, de fait, il est très difficile d'évaluer l'activité des services des CHRS, ce qui serait très possible une fois connue la trajectoire des publics, et la construction de référentiels avec les professionnels.

### **2.2.2 Le dispositif de veille sociale : un contact direct avec le public, mais des informations qui circulent mal**

L'information est un enjeu central du dispositif de veille sociale. C'est en effet du bon recueil journalier des places disponibles que dépend la capacité du dispositif à pouvoir répondre en urgence à une demande d'hébergement.

Le 115 et les dispositifs sont aussi des lieux d'observation « en direct » de la demande sociale : est-il possible de formaliser cette connaissance ?

Le problème majeur est le faible repérage des places qui doivent avoir un taux de rotation très élevé pour pouvoir être disponible rapidement. Ces places « d'urgence », financées par une part l'Allocation Logement Temporaire, et d'autre part par des crédits DDASS (46.81.60) ou des collectivités locales, sont gérées par des associations qui disposent également de CHRS (comme l'association Espoir à Colmar et Accès à Mulhouse), ou spécialisées dans l'urgence (comme c'est le cas à Mulhouse avec la Service d'Urgence Sociale, « SURSO », qui est un collectif d'associations).

SURSO à Mulhouse dispose par exemple de 18 chambres réparties sur deux hôtels. Elles ont trois degrés « d'urgence » :

- 5 chambres à rotation quotidienne (rouge)
- L'urgence-relais ou tampon pour des personnes pour lesquelles une situation à moyen terme est envisagée (orientation en CHRS) (Orange)
- 2 chambres gérées désormais par l'association ACCES pour les demandeurs d'asile.

L'association ACCES dispose elle de 15 places d'urgence en plus du CHRS, et va également ouvrir un hôtel social.

Mais de nombreux CHRS qui ne gèrent pas d'accueil de jour ne différencient pas places d'urgence et places de réinsertion, ce qui fait qu'ils ne considèrent pas avoir des places disponibles... Surtout la multiplication des hébergements en appartement éclaté avec des appartements autonomes est peu propice à l'hébergement d'urgence pour les personnes isolées. De fait, la transmission des informations ne se fait pas toujours. De plus, le poids des rivalités entre associations des deux agglomérations (Mulhouse et Colmar) ne facilite pas le travail en réseau, et favorise au contraire la constitution de « filières » de prise en charge.

Pour compliquer le tout, le recueil des données n'est pas véritablement centralisé dans le département du Haut-Rhin. Il existe en effet trois lieux différents de recensement des places :

- La cellule d'appui aux CHRS qui recense les places disponibles en CHRS deux fois par semaine, géré par la FNARS, mais qui n'informe pas les usagers
- Le 115 , porté par l'association ACCES
- Le service d'urgence sociale (SURSO) de Mulhouse, un collectif d'associations, qui gère donc un accueil de jour et des places d'hôtels

Dans la journée, c'est en fait l'association SURSO qui recueille les places disponibles sur Mulhouse et qui transmet l'information au 115. Quand celui-ci reçoit une demande d'hébergement à Mulhouse, il renvoie à SURSO qui fait l'orientation de 8 heures à 18 heures. Le soir, Surso passe le relais au 115 et l'informe des places restantes.

Le 115, comme dans tous les départements, fonctionne donc 24h/24. 3 emplois-jeunes ont été embauché pour faire l'accueil téléphonique, une équipe de rue avec 2 travailleurs sociaux complète le dispositif. Enfin, le week end la permanence est assurée par les travailleurs sociaux de garde au CHRS.

### *L'urgence observée : quelle connaissance possible ?*

Le 115 du Haut-Rhin a bénéficié d'une expérimentation financée par la FNARS et la DGAS. Il s'agit de l'installation d'un logiciel qui filtre les appels polluants ( De janvier à juin 2001, sur 7364 appels, il y en a eu seulement 1140 de sérieux). Après un passage d'un message enregistré, il y a la possibilité de bloquer un appel que l'ordinateur a repéré (cabine téléphonique...). Si l'appel est sérieux, il est traité sur un logiciel qui permet de remplir certaines informations débouchant sur des statistiques :

- Date, heure et provenance de l'appel
- L'identifiant (usager, institution...)
- Nom, prénom, sexe, âge de la personne
- Motif de la demande
- Problématique repérée
- Orientation proposée

On constate d'abord que la majorité des appels sérieux ont lieu entre 14 heures et minuit, et qu'ils proviennent pratiquement tous de Mulhouse. Il s'agit essentiellement d'appels d'usagers directement, d'hommes isolés en grande majorité. Les problématiques principales repérées sont les items « SDF, errance, rupture familiale, demande d'asile ».

Quant aux orientations, elles sont de nature très diverses : service d'urgence sociale à Mulhouse ou Colmar, hôtels, CHRS.. mais 254 appels sur 1140 n'avaient pas de solution d'hébergement.

Cet outil peut être très riche, notamment depuis qu'il y a eu une informatisation du dispositif. Le Samu Social de Paris a développé une fonction d'observation plus poussée, et la FNARS, qui a une mission nationale d'appui aux 115, a comme projet de construire un observatoire national des 115<sup>36</sup>, qui aurait trois parties : le volume mensuel d'appels au 115 fourni par France Telecom, une étude détaillée des appels sur 6 mois, enfin une étude qualitative sur les appels sérieux sur 15 jours

---

<sup>36</sup> FNARS, « Un projet d'observatoire national » in *Les infos du 115*, n°10, Avril 2001

Plusieurs obstacles pourtant persistent à faire du 115 un véritable outil d'observation :

- Le repérage des problématiques est très difficile par téléphone, et malgré la construction d'items, l'appréciation de la situation par les écoutants est très subjective. Et la multiplication des écoutants multiplie des risques de divergences d'appréciation
- Il est de plus très difficile de demander des renseignements précis à la personne quand on n'a rien à lui proposer en échange, surtout pas une place d'hébergement !
- Enfin, pour cette structure au « bas seuil d'exigence », demander des renseignements trop précis pour les marginaux qui n'appellent qu'une seule fois (la moitié des appels sérieux au 115 de Paris) risquerait de « faire barrage » et d'éloigner des personnes très exclues.

La fonction d'observation de ces structures ne peut être de fait que très légère.

### **2.2.3 Les demandeurs d'asile : « mais combien sont-ils à dormir dehors ? »**

Les observations précédentes concernant le système d'information des CHRS et de l'urgence sociale s'appliquent partiellement au suivi des demandeurs d'asile, ce public étant susceptible d'être accueilli dans les structures de droit commun. Toutefois, la DDASS ne dispose d'aucun outil de recueil régulier d'informations sur les demandeurs d'asile hébergés dans les dispositifs spécifiques qu'elle finance : CADA, pré-CADA, chambres d'hôtels.

La question de la construction de cet outil a été abordée dans les travaux du schéma AHI du Haut-Rhin, en liaison avec certains objectifs concernant ce public :

- Permettre aux demandeurs d'asile présents sur le département d'obtenir au plus vite une place en CADA. C'est le rôle de la Commission Locale d'Admission de déterminer les personnes prioritaires à proposer à la Commission Nationale, notamment d'exercer une fonction de veille sur les personnes en fin de droit (fin d'allocation d'insertion)
- Adapter et améliorer l'offre d'hébergement d'urgence sur le département, en privilégiant la création de structures collectives type pré-CADA, et limiter le recours aux hôtels à un volet de 100 places.
- Organiser la coordination du dispositif en dotant la CLA de moyens en secrétariat et décrire le rôle de chacun dans des protocoles précis.
- Améliorer l'égalité de traitement entre usagers (allocation, aide alimentaire, accompagnement social)
- Suivre et contrôler l'activité des CADA en liaison avec FTDA
- Organiser des procédures de reconduite à la frontière associant le Parquet, la Préfecture, la DDASS et les associations

Pour la réalisation de ces objectifs, deux obstacles principaux émergent. Les informations sont d'abord fortement disséminées entre les acteurs, et ceux-ci n'ont pas tous le désir de les partager :

- **La Préfecture.** Le bureau des étrangers enregistre toutes les demandes d'asile, avec l'état civil, la nationalité, la date d'arrivée, le lieu de domiciliation et le numéro OFPRA. Elle ne dispose pas d'informations sur les mineurs de moins de 16 ans accompagnés ou non qui ne peuvent pas faire de demande d'asile. Toute modification de la composition familiale ne lui est pas communiquée (ex : si un enfant naît en France, les parents sont régularisables). De plus, la mise à jour informatique des données représente un gros travail qui sert d'autant moins à l'accueil des personnes. La Préfecture estime ne pas avoir besoin des données sociales, mais est prête à mieux communiquer les données administratives. La communication de données personnelles dans un cadre inter-administratif ne lui semble pas poser de problèmes.
- **Le SSAE** distribue l'allocation d'attente et inscrit toutes les personnes faisant une demande d'entrée en CADA, un diagnostic social est alors effectué pour voir la plus ou moins grande priorité d'entrée (famille, enfants en bas-âge, maladie...) à proposer à la CNA. Un fichier a été effectué comprenant outre les données d'état civil et administrative, l'état de l'accompagnement social : demande CADA, versement de l'AE, de l'AI, CMU ou AME, PMI, scolarisation, hébergement...Le SSAE estime que les familles sont bien repérées parce qu'elles font une demande CADA, et FTDA a tous les chiffres, en revanche le suivi des isolés est beaucoup plus problématique. Le SSAE possède généralement l'adresse de domiciliation, mais est très réticent pour communiquer ces données à la Préfecture...
- **La DDASS.** Pour répondre aux commandes de la DPM, la DDASS avait élaboré un tableau de suivi des D.A. hébergés dans les dispositifs d'urgence et les CADA à partir des données transmises par les associations. Mais cette saisie était très lourde à effectuer (évolution quotidienne), et les données étaient manquantes. Par contre, un tableau de suivi des demandes d'entrées en CADA faites en CLA, et de l'admission réelle a été élaboré.
- **Associations gestionnaires de places d'urgence.** L'association ACCES qui gère le dispositif d'urgence spécifique a elle aussi une liste de ses personnes hébergées sur le modèle du SSAE. Mais des données lui manquent pour améliorer et rationaliser l'accompagnement social à partir de quelques lignes de conduite qu'elle s'est fixée. L'association aimerait par exemple connaître la date de perception de l'AI, un accord ayant été passé avec les associations caritatives pour qu'elles n'aient plus accès aux colis alimentaires ; elle manque aussi d'informations sur les décisions prises. Après le

rejet de la CRR, une personne a 30 jours pour quitter l'hébergement comme en CADA, mais faut-il encore le savoir, également pour les Arrêtés de Reconduite à la Frontière où l'association refuse de prendre en charge. Pour donner la priorité aux primo-arrivants, l'association aimerait aussi connaître les procédures de réexamen OFPRA, ces personnes alors ne seraient plus prioritaires.

- **ASSEDIC.** Elles versent l'allocation d'insertion à partir d'une Autorisation Provisoire de Séjour, tant que les personnes ne sont pas admises en CADA, et jusqu'à 12 mois. Mais là encore, les ASSEDIC ne sont pas toujours informés des admissions, sont l'objet parfois de fraudes, ou au contraire s'arrêtent de verser l'AI si le renouvellement de l'APS tarde.
- **Associations caritatives et d'urgence sociale de droit commun.** L'aide apportée par les associations se veut anonyme et inconditionnelle, même si certaines ont des barèmes ou des quotas informels. Une meilleure communication entre elles permettrait d'harmoniser certaines aides, comme cela est fait avec ACCES à Mulhouse. Par contre l'association SURSO à Mulhouse est celle qui apporte les « mauvaises nouvelles », du flux des nouveaux arrivants qui arrivent à son accueil de jour. Elle a aussi recensé les demandeurs d'asile conventionnels isolés en attente d'hébergement, dont certains n'iront jamais en CADA car non prioritaires, voire évaluer le nombre de demandeurs d'asile territoriaux sans solution, en mettant en exergue le nombre de familles...

Ce tour d'horizon permet de dresser un tableau complexe de la situation et montre en fait trois niveaux de connaissances nécessaires plus ou moins avancés :

- Pour **l'évaluation globale des besoins d'hébergement**, le SSAE et SURSO font une veille quotidienne de la situation, mais manquent de repères pour comptabiliser réellement les besoins, en particulier par manque de clarté des publics éligibles à l'hébergement d'urgence, spécifique ou de droit commun. Est-il légitime de faire deux comptabilités différentes selon qu'un demandeur d'asile est éligible ou non en CADA ?
- Pour la **priorisation des situations** et la constitution de la liste des personnes à proposer à FTDA, la DDASS et le SSAE sont bien coordonnés, même si le travail pourrait être mieux centralisé dans un lieu unique de coordination.
- Pour le **contrôle et la rationalisation des prestations** (avec comme objectif une plus grande égalité de traitement sur le modèle de l'accompagnement en CADA), la communication entre institutions et associations ne se fait pas. Un véritable outil de suivi des trajectoires des personnes serait utile.

La construction de cet outil a besoin d'un travail de légitimation et de conviction auprès des structures. Ce travail pourrait être facilité par l'opportunité qui se présente à la DDASS du Haut-Rhin de construire une *plate-forme d'accueil*, qui serait un lieu unique d'accueil,



d'information, d'orientation et d'hébergement d'urgence, qui assurerait aussi la coordination et la centralisation des données. Le SSAE et FTDA ont déjà fait des propositions en ce sens. Confier au SSAE un tel outil de suivi serait la solution la plus consensuelle en matière de partage d'informations, cette association ne gérant pas actuellement d'établissements.

La mission de la plate-forme en la matière pourrait par exemple être de constituer un tableau de bord mensuel de la situation, pour permettre à la CLA de mieux réguler le système en connaissance de cause, les associations devant fournir les informations nécessaires en contrepartie d'un financement de l'Etat.

Ce tour d'horizon des systèmes d'information dans le champ de l'AHI montre bien toute la difficulté à bâtir des systèmes où l'information est véritablement au service de la décision. Enjeu de pouvoir, la circulation de l'information butte sur les aires d'influence de chacun, et sur l'absence de consensus permanent autour de quelques principes de l'action publique. C'est tout l'enjeu de la construction d'objectifs clairs et partagés dans les schémas.

On voit bien toutefois que concernant cette tâche spécifique de l'observation sociale, les lieux de coordination actuels ou futurs, (la cellule d'appui du Haut-Rhin, celle en projet du Bas-Rhin, les projets de plate-forme), s'ils font un premier travail indispensable de recueil d'informations, ne sont peut-être pas les lieux adéquats pour faire un travail plus rigoureux, plus scientifique, plus distancié et plus neutre d'observation du public.

C'est bien dans ce sens que les projets de schéma AHI en Alsace ont voulu aller, même si ces objectifs ne sont pas clairement affichés et validés. Il faut bien voir que les travaux des schémas en parlant d'observation sociale avaient en tête les coordinations existantes, mais aussi les observatoires qui existent déjà en Alsace sur d'autres champs et qui sont des modèles possibles de fonctionnement. Ainsi, avant d'aborder dans la troisième partie des propositions concrètes, il peut être utile de faire un état des lieux des observatoires existants en Alsace.

### **2.3 Des observatoires nombreux et de qualité, mais qui restent fragiles et peu investis sur le champ de la grande exclusion**

La présentation des observatoires locaux existant en Alsace qui suit n'est pas un état des lieux exhaustif. J'ai retenu quatre structures principales qui ont pour mission première de faire de l'observation sociale : le Centre Régional d'Etudes et d'Action en faveur des Inadaptations (CREAI), l'Observatoire Régional de la Santé d'Alsace (ORSAL), l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV) et l'Observatoire Haut-Rhinois de l'Action Sociale (OHRAS). La région Alsace semble ainsi relativement bien dotée en structures d'observation.

J'ai exclu du champ volontairement l'INSEE et l'observatoire social des quartiers qu'il a mené avec le SGARE pendant quelques mois (cette structure administrative légère « de mission » n'existe plus), parce que cette administration a une fonction beaucoup plus générale de recueil national de données. Les tentatives de décentralisation du savoir menées dans cette institution ont buté partout sur l'ampleur de ces tâches nationales. Ainsi l'INSEE ne peut pas être considéré comme une structure locale d'observation. La cellule d'appui et de coordination aux CHRS, exclue elle aussi, a été étudiée précédemment, et n'a pas pour mission première de faire de l'observation

J'ai réalisé des entretiens avec les responsables de ces observatoires, à l'exception de l'ORIV qui n'a pas répondu à mes sollicitations, et consulté leurs rapports d'activité et certains de leurs travaux.

Je me suis intéressé à trois questions :

- ◆ Quel est leur statut et leur positionnement ? Se veulent-ils « neutre », et font-ils « tiers » dans le secteur qu'ils étudient ?
- ◆ Quelles sont leurs principales activités, et que mettent-ils derrière le terme d'observation ?
- ◆ Quels sont les champs couverts, et quelle est notamment leur proximité avec le thème de la grande exclusion et de l'AHl ?

### 2.3.1 Des observatoires au statut et au positionnement différent

Jacques Donzelot dans son étude sur les observatoires locaux dans le milieu des années 90 concluait que la structure en Groupement d'Intérêt Public était la plus adéquate pour garantir une certaine indépendance institutionnelle, arguant principalement du fait que le statut associatif était très perméable à la tutelle financière de certains acteurs (et il pensait aux Conseils Généraux). Inversement, l'adoption du statut associatif pour les CREAI et les ORS était selon lui une condition sine qua none de leur affranchissement vis à vis de la tutelle de l'Etat.

A ce jour, seul le Groupement Isérois pour l'Observation Sociale dispose de ce statut, et la plupart des observatoires sont des associations Loi 1901. C'est alors l'examen précis des membres du Conseil d'Administration, des financeurs, des principaux commanditaires d'études, de l'origine professionnelle des personnels des observatoires, qui permet de situer plus précisément le positionnement de tels organismes dans le système d'acteurs.

En Alsace, on pourrait dire qu'il y a trois cas de figures :

- Des observatoires au statut associatif relativement proches de l'Etat, le CREAI et l'ORS
- Un observatoire associatif qui s'est transformé récemment en service du conseil général du Haut-Rhin : l'OHRAS
- Un observatoire associatif original, conventionné avec l'Etat, mais plus partenarial : l'ORIV

#### 2.3.1.1 Le CREAI et l'ORS : des observatoires relativement proches de l'Etat

Le CREAI et l'ORS sont des associations locales qui en fait des déclinaisons locales d'une politique de décentralisation du savoir, impulsé par l'Etat au milieu des années 80. Il existe ainsi des CREAI et des ORS dans la quasi-totalité des régions françaises.

**Le CREAI** est la structure la plus ancienne, et à l'histoire la plus chahutée qui lui confère un profil un peu particulier <sup>37</sup>. Créés par un arrêté du Ministère de la santé en 1964, ils sont issus des Associations Régionales pour la Sauvegarde de l'Enfance (ARSEA) mis en place

---

<sup>37</sup> Pour une présentation de l'historique des CREAI et de leur avenir, cf un article du directeur du CREAI de Rhône-Alpes, ANGLARET (Pierre), « La fonction d'observation régionale » *in Informations sociales*, n°27, 1996, pp. 72-77

sous Vichy. Financées à majorité par l'Etat, ils ont pour mission de rassembler les établissements et les personnes concernées par « l'enfance inadaptée », c'est à dire l'enfance handicapée et les enfants sous protection de la PJJ. Jusqu'en 1984, ils sont à la fois gestionnaires de structures et conseillers techniques auprès des DDASS et des associations.

Mais les lois de décentralisation modifient la donne : les CREAI, aussi présents comme conseillers techniques au sein du Comité Régionale de l'Organisation Sanitaire et Sociale (CROSS), perdent la gestion des établissements (qui redeviennent les ARSEA et ADSEA), et se recentrent sur le conseil technique.

Une circulaire conjointe du Ministère des Affaires Sociale et de la Justice du 13 janvier 1984 redéfinit ses missions dans le champ du handicap et des inadaptations :

- lieu de repérage et d'analyse des besoins
- étude des réponses à apporter aux besoins
- lieu de rencontre et de réflexion entre les élus, les représentants des forces sociales, ceux des administrations concernées et des professionnels
- fournir des analyses et des avis techniques aux décideurs ainsi qu'aux gestionnaires d'établissements et service.

Depuis 1984, l'Etat (présent au Conseil d'Administration à travers le DRASS et le DRPJJ) n'assure plus que 25% du budget annuel du CREAI ( 2,8 MF en 1998), le reste étant composé des contributions volontaires des établissements (la recette la plus importante) et des produits des contrats d'études, qui se sont fortement développées pour le CREAI d'Alsace à partir de 1992. En 1995 et 1996, les contrats d'études sont même devenus le premier poste de recettes.

Le CREAI d'Alsace dispose de 4,7 ETP, dont un directeur, 2 chargés d'études et deux administratifs

Pour signifier la nouvelle importance prise par cette fonction d'études, le CREAI a créé en son sein l'Observatoire Régional des Handicaps et des Inadaptations d'Alsace (ORHIAL).

Toutefois, comme nous le verrons, le CREAI tire sa spécificité d'une grande proximité avec les établissements (jouant quasiment un rôle de fédération quant à la mise en réseau des acteurs) et les administrations, sur un positionnement initial de conseil technique, ce qui est plutôt original dans le paysage des observatoires. Cela tient sans doute à la spécificité de

leur champ privilégié, le handicap, fortement structuré professionnellement, par des associations et des établissements puissants, en recherche de conseil technique.

**L'ORS** d'Alsace quant à lui est né en 1983, dans le sillage des autres ORS <sup>38</sup>. Partant du constat de la faiblesse des études épidémiologiques en France, et de premières expériences initiées par l'INSEE en Ile de France dès 1974 et en Lorraine en 1978, le Ministre de la santé de l'époque, Jack Ralite, suivant les recommandations du rapport CABANEL de 1981, invita par une circulaire de 1982 à la création d'Observatoire Régionaux de la Santé. Une ligne budgétaire spéciale fut sollicitée, les crédits régionalisés de promotion de la santé.

Le mouvement fut rapide, puisque dès 1985 la plupart des régions disposaient d'un ORS. Mais cette rapidité et l'imprécision des directives de 1982 ont provoqué une « main-mise » des DRASS sur les ORS, les empêchant de nouer des partenariats plus ouverts. Ainsi, dès 1985, par une nouvelle circulaire, le Ministère invite à ce que les ORS adoptent un statut associatif, développent un large partenariat (CPAM, collectivités locales), et centrent leur mission sur le recueil et la synthèse des données existantes plutôt sur la production de nouvelles études.

Pour maintenir une certaine « pression » sur les ORS, la Direction Générale de la Santé incita à la création d'une Fédération Nationale, la « FNORS », chargée d'harmoniser les axes de recherche et les modes de fonctionnement, en partenariat avec le Ministère de la Santé. Les craintes de la DGS sont que les ORS se transforment en bureau d'études privés fonctionnant surtout par contrats d'études, ce qu'ils ont été partiellement contraints de faire pour faire face au désengagement financier de l'Etat. Pour pallier ce problème, la DGS a poussé les ORS à se faire inscrire dans les contrats de Plan Etat-Région, mais l'implication des conseils régionaux est très variable (importante en PACA ou en Nord-Pas-de-Calais, elle est nulle en Alsace)

L'ORS d'Alsace précise dans son rapport d'activité 2000 qu'il a deux missions : « améliorer la connaissance de l'état de santé en Alsace. Il s'inscrit aussi dans une mission d'aide à la décision pour l'élaboration des politiques sanitaires, sociales et médico-sociales ».

L'ORSAL comprend 72 membres, avec un Conseil d'Administration de 22 membres, dont 4 membres de droit. Le Président est un démographe universitaire, les autres membres du CA représentant les principaux acteurs du système régional de santé : DRASS, CRAV,

collectivités locales, Hôpitaux, Université, associations, professionnels de santé. Il dispose également d'un Conseil Scientifique (sociologues, médecins, PH...)

Au niveau du personnel, l'ORSAL dispose de 8,3 ETP, dont un directeur, 4 chargés d'études, 2 techniciens d'études, deux secrétaires

Avec un budget de 2,3 MF en 2000, l'ORSAL reçoit une subvention permanente de fonctionnement de l'Etat (DRASS) qui représente 22 % de ses ressources, le reste étant des produits de contrats d'études. Le premier client reste toutefois l'Etat (17 %), les collectivités locales (16 %), l'assurance-maladie (7,5 %), les fonds communautaires (6 %)

Ainsi, même si le statut associatif a été un gage d'indépendance pour les ORS, le poids financier de l'Etat, et ses compétences en matière de santé font que des relations privilégiées de collaboration entre Etat et ORS se sont maintenues. Leur originalité est l'implication souvent forte des universitaires, médecins ou non, qui sont les rares experts reconnus en matière de santé publique, cette discipline ayant été totalement déserté par les professionnels de santé de terrain.

### *2.3.1.2 L'OHRAS : un observatoire associatif devenu un service du Conseil Général du Haut-Rhin*

L'Observatoire Haut-Rhinois de l'Action Sociale a été créé par le Conseil Général du Haut-Rhin en 1991, et a fonctionné sous la forme d'une association (ADEIS) de Septembre 1992 à Mai 1996. Depuis, il est un service à part entière de la Direction de la Solidarité, placé auprès du Directeur adjoint.

La création de cet observatoire m'a été présenté comme une volonté politique forte des élus, et comme une initiative originale pour un Conseil Général. L'intégration de la fonction d'observation au sein de cette collectivité est en effet rare, et a le mérite de la clarté, contrairement à la multiplication des associations ad hoc avec un seul financeur qui se sont multipliées dans le champ ces dernières années.

---

<sup>38</sup> Les données historiques sont issues de l'enquête de Jacques Donzelot, *Conditions d'émergence des observatoires sociaux*, op.cit.

Ce rattachement de l'observatoire aux services administratifs le positionne clairement comme un service d'études interne, même si l'OHRAS a deux objectifs : « *apporter aux décideurs départementaux une aide à la décision dans le domaine des politiques sociales et contribuer à la mise en commun de l'information et de la réflexion des partenaires de l'action sociale dans le département* ».

Composé de deux chargées d'étude (sociologue et géographe) et d'une secrétaire, l'OHRAS sa voit défini chaque année un programme d'études par un comité de pilotage, composé d'élus et d'administratifs. Il existe « sur le papier » un conseil scientifique, mais qui s'est effacé au profit du comité de pilotage. La réalisation des études incombe aux chargées d'études mais repose toutefois sur la contribution de groupes de travail internes aux services mobilisés pour certains thèmes.

La diffusion des données est à usage interne, notamment avec la gestion d'un fonds documentaire, mais certaines études ont été présentées publiquement, notamment celles qui ont été réalisées en partenariat. Celui-ci est surtout actif avec les autres observatoires de la région (ORIV, ORSAL, CAF), mais pas du tout avec l'Etat.

Ainsi contrairement au choix de certains départements de se doter d'observatoires partenariaux, le Conseil Général du Haut-Rhin a plutôt fait le choix d'un outil interne.

### *2.3.1.3 L'ORIV : une structure originale*

L'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville est assurément la structure d'observation la plus originale de la région Alsace.

Son histoire s'est faite en deux étapes :

- Au début des années 90, le Fond d'Action Sociale en faveur des immigrés et de leur famille (FAS) décide d'impulser la création d'observatoires locaux de l'intégration dans les régions à forte présence immigrée. Initialement 10 régions étaient concernées, mais seuls trois ont été créés et deux existent encore aujourd'hui : dans le Nord Pas de Calais et en Alsace. C'est en effet en 1992 que la Commission régionale pour l'Intégration des Populations Immigrées (CRIPI) a créé l'Observatoire Régional de l'Intégration, financé par le FAS et la DPM. En 1996, l'ORI est devenu une association

- En 1998, le Conseil Interministériel des Villes décide de créer des « centres de ressources politique de la ville » pour organiser la formation et les échanges entre les multiples acteurs de cette politique transversale. L'ORIV devient ainsi centre de ressources pour l'Alsace.

Ces deux champs de compétence se sont formalisés par **une Convention-cadre du 15 Mai 1998 entre l'ORIV et trois financeurs permanents : la Préfecture de Région, le FAS, et la Caisse des Dépôts et Consignations.**

Cette convention précise ses 4 missions :

- « le recueil et la mise à disposition d'informations concernant le champ de compétence de l'ORIV
- la production et la diffusion d'informations
- l'organisation de moments d'échanges
- l'implication des collectivités et la sensibilisation des élus. »

Il était doté en 1998 de 4 personnes, une directrice, deux chargés d'études et une secrétaire.

L'ORIV est sans doute l'observatoire qui a le plus formalisé son projet associatif et le mieux décrit le positionnement particulier de l'observation . Dans rapport d'activité 2000, il est écrit que « **le projet associatif est le fruit d'une conviction et constitue un intérêt partagé autour de plusieurs préoccupations : la réunion autour d'un même projet d'interlocuteurs différents, la constitution d'un espace de dialogue et rencontre et de confrontation, l'enracinement de terrain, et une plus-value de connaissance** »

Surtout, le positionnement que veut prendre l'association est très clair : « *L'observatoire n'est ni une association militante classique (même si des associations militantes en font partie), ni un centre technique de services. Il ne constitue pas, en ce sens une association comme les autres, dans la mesure où il permet de faire travailler ensemble des acteurs de terrain et des décideurs. (...) Il se situe plutôt sur un positionnement de passerelle (tiers décalé), dans lequel il trouve sa pertinence et sa légitimité. (...) Mais cette distanciation n'est pas toujours comprise par les institutions...* »

L'équilibre a ainsi été recherché entre les missions que lui ont confié les financeurs dans un cadre de convention pluriannuelle, et les activités associatives.



En 1998, l'association comptait 87 personnes physiques, 27 associations et 7 collectivités locales (Strasbourg, Mulhouse, Thann, Reichshoffen CG 67 et 68, Conseil Régional ). Le Conseil d'administration comprend des personnes morales, physiques et 4 membres de droit (Préfet de Région, DRASS, DR FAS et DR CDC).

Mais l'association a aussi constitué des groupes de travail autour de thématiques particulières, où la compétence des administrateurs est utilisée pour certaines études, mais aussi des « séminaires associatifs », des soirées de réflexion et des conférence -débats.

La contractualisation avec les financeurs est régulées par des comités de suivi des missions permanentes deux fois par an.

Avant d'aborder plus précisément les activités de l'ORIV, il est intéressant de constater que ce positionnement particulier s'est initié sur un champ, la politique de la ville et l'intégration, très transversal et partenarial. Il s'agissait d'offrir des lieux d'échanges, ce qui est déjà en soi un des objectifs de la politique de la ville. De plus, le secteur à réguler n'est pas « monopolisé » par un groupe professionnel ou des acteurs dominants. La multiplicité de ceux-ci ont empêché que se constituent des « experts légitimes » en politique de la ville. C'est du moins le rôle de l'ORIV de contribuer à former cette expertise collective.

### **2.3.2 Des registres d'activité variés, mais qui dessinent un « noyau dur » de la fonction d'observation.**

Si les 4 structures étudiées se dénomment peu ou prou « observatoires », que mettent-elles concrètement derrière ce terme ? Quelles sont leurs principales activités ? Et derrière leur diversité, peut-on dessiner un « noyau dur » de ce que serait l'observation sociale ?

Michel Legros décrit les trois principales directions que prennent les observatoires locaux <sup>39</sup> :

- La collecte d'informations permanentes
- La réalisation d'études
- L'organisation de forum d'échanges, de colloques et de séminaires pour la diffusion des résultats, et la gestion d'un centre documentaire.

Les observatoires d'Alsace se conforment-ils à ce modèle, et comment remplissent-ils ces activités ?

---

<sup>39</sup> LEGROS (Michel), « les observatoires tout terrain », op. cit, p.59

### 2.3.2.1 *La collecte d'informations permanente*

C'est sans doute l'**ORS** qui assure le plus cette fonction. La Circulaire de 1985 qui précise leurs missions insiste d'ailleurs sur le recueil permanent de données déjà existantes. L'ORS réalise en particulier à la demande de la Direction Générale de la Santé les *tableaux de bord* annuels de la santé, issus de la base nationale que la FNORS avait réalisé avec l'Institut National de Veille Sanitaire, la CNAM et la DGS, « SCORE Santé ». Ce tableau de bord harmonisé entre les régions nécessite de suivre des indicateurs définis comme stratégiques. L'ORS a également réalisé la régionalisation du « baromètre santé jeune », et un travail de construction d'un tableau de bord transfrontalier avec la vallée du Rhin. Enfin l'ORS a entamé la construction d'un observatoire de la santé scolaire

Le **CREAI** n'a pas particulièrement de collecte permanente, même si certains projets sont encourus (comme un observatoire permanent des dossiers de la COTOREP du Haut-Rhin)

L'**OHRAS** n'a pas particulièrement de recueil régulier d'informations, sauf en ce qui concerne l'enfance en danger. L'Observatoire Décentralisé de l'Action Sociale a fortement mobilisé les Conseils Généraux sur cette question de l'enfance maltraitée, et l'OHRAS participe à des groupes de travail nationaux.<sup>40</sup> Enfin la création d'une banque de données sociales est envisagée

L'**ORIV** quant à lui n'a pas de recueil régulier de statistiques ou d'indicateurs, étant plus tourné vers le qualitatif que le quantitatif. Il a toutefois réalisé une étude en 1998 pour la DPM pour intégrer des indicateurs sociaux relatifs à l'intégration à la Banque de Données Sociales Localisées, un outil expérimental du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Il envisage également la création d'une banque de données

### 2.3.2.2 *La réalisation d'études*

C'est l'activité principale des observatoires, celle qu'ils « vendent » le plus lors de réponses à des appels d'offres. Trois types d'études peuvent être distinguées :

- les études sur des populations particulières
- les études sur des dispositifs mis en place, souvent dans le cadre de réalisation de schémas

---

<sup>40</sup> Cf ODAS, *L'observation de l'enfance en danger : guide méthodologique*, Odas éditeur, 2001

- les études évaluatives sur des structures ou des politiques

**Le CREAL** a vu son activité études décoller en 1992, pour représenter la majorité de ses recettes en 1996. Le CREAL est fortement positionné sur l'appui technique aux schémas de l'enfance et des personnes handicapées, qui nécessitent des études de besoins et d'évaluation de l'adaptation des structures, ainsi que parfois un travail de mise en forme : le CREAL a ainsi réalisé les deux schémas des personnes handicapées (Etat-CG) dans le Haut-Rhin et le Bas-Rhin, le schéma régional des formations sociales pour la DRASS.

Enfin il a aussi réalisé des études sur des populations spécifiques (jeunesse en difficulté pour la PJJ)

**L'ORS** réalise aussi de nombreuses études d'épidémiologie générale ou spécifique sur certaines pathologies (VIH, consommation d'alcool, maladies cardi-vasculaires). Certains publics aussi ont été étudié : le devenir des personnes âgées dépendantes à domicile. En lien avec cette étude, l'ORS a réalisé le schéma gérontologique du Bas-Rhin.

De plus en plus, l'ORS fait du suivi et de l'évaluation d'activités d'établissements : les Centres de Cure Ambulatoire en alcoologie, les Centres d'Examen de Santé, les centres de santé scolaire, ou encore l'évaluation d'une association de prévention du suicide.

**L'OHRAS** quant à lui réalise des études à la demande des services du Conseil Général, sans doute plus tournées vers les problématiques internes : cela peut s'agir de réaliser l'ensemble de la démarche, de venir seulement en appui méthodologique, ou de faire l'évaluation.

L'OHRAS a fait la révision du Règlement Départemental d'Aide Sociale, réalisé un cahier des charges pour les maisons de retraite spécialisées pour personnes handicapées. Une enquête qualitative approfondie a été réalisée auprès des pôles gérontologiques. Toutefois, l'observatoire a refusé de réaliser l'audit interne pour les 35 heures et refuse de s'immiscer dans la gestion interne des services

**L'ORIV** enfin a dans son cahier des charges la réalisation d'une étude annuelle commanditée par les trois financeurs permanents. En 1997, il s'agissait de l'accès à l'emploi des personnes immigrées et d'origine étrangère, et en 1998 des modes d'attribution et d'accès au logement social. La problématique des discriminations était donc centrale. A noter la réalisation d'une étude partenariale avec l'OHRAS financée par le FAS sur le vieillissement des personnes immigrées.

L'ORIV intervient plus ponctuellement pour des collectivités locales, où elle peut avoir des missions d'appui, de sensibilisation, en encore de diagnostic social (partenariat avec l'ORSAL sur Mulhouse).

En conclusion, on peut remarquer que les études dans le cadre des schémas est une activité très importante, parfois lourde, mais qui assure une bonne part des financements. La majorité des études sur les populations ou les dispositifs rentrent dans ce cadre. Les diagnostics locaux commencent à émerger, ce qui montre une plus grande implication des villes. Par contre, les activités d'évaluation sont peu développées.

### 2.3.2.3 *L'observatoire comme forum d'échanges et centre de ressources*

Cette activité fait l'originalité du CREAI et de l'ORIV à des degrés différents. L'OHRAS et l'ORSAL semblent par contre moins portés sur ce champ

**Le CREAI** a une forte activité en matière « d'information, conseil et animation » et de formation continue, qui le place en position d'expertise et de conseil. C'est lié à la relation institutionnalisée avec les établissements et l'administration. Cela se traduit par la publication d'un mensuel, la gestion d'un fonds documentaire et d'une base de données d'offres d'emploi dans le secteur médico-social, l'accueil physique et téléphonique des personnes, la réalisation d'un annuaire, des conseils techniques pour la réalisation de projets d'établissements, des avis CROSS, l'animation de groupes de travail et l'animation de journées d'études. Enfin le CREAI réalise de nombreuses journées de formation pour les professionnels du secteur social et médico-social.

**L'ORIV** ne se veut pas vraiment un « prestataire de service », on l'a vu, mais il a une mission de centre de ressources importante. *Le gestion d'un centre documentaire* ouvert aux acteurs de l'intégration et de la politique de la ville est une de ses premières missions. Il a reçu en 1998 231 sollicitations, dont la moitié par téléphone, en provenance surtout de la CUS. Un thésaurus et de dossiers documentaires y sont disponibles. *Une revue de presse mensuelle spécialisée* est également réalisée, et diffusée à 400 personnes, accompagnée d'un dossier thématique (ex : l'islam en Alsace, le vieillissement des immigrés...)

Les travaux menés font aussi l'objet de publications dans les *cahiers de l'observatoire* (selon les travaux) et dans la *lettre de l'ORIV* (3 par an)

Enfin l'ORIV organise des *rencontres régionales* issues de travaux et ouverts aux partenaires et aux chercheurs.

**L'ORSAL** a bien la gestion d'un fonds documentaire ouvert au public (80 professionnels reçus en 2000), la diffusion d'un bulletin d'informations, des présentations publiques de résultats (en particulier à la Conférence Régionale de Santé, ou lors de la « soirée VIH »).

Mais il n'est pas véritablement un forum d'échanges ou un centre de ressources. La santé publique dispose sans doute d'autres lieux qui remplissent ce rôle, et le caractère essentiellement quantitatif des données produites par l'ORSAL suscite moins de « passion » et d'enjeux portés par l'arène publique dans les médias que les données de l'ORIV.

**L'OHRAS** enfin a constitué un fond documentaire et une bibliographie sociale, mais à usage interne aux services. Une diffusion de certaines enquêtes et la participation à des colloques est envisagée, ainsi que la réalisation d'une revue de presse. Il a réalisé par contre un gros travail de communication pour l'actualisation d'un guide d'informations pour les jeunes. La diffusion limitée des travaux est directement due au caractère interne de l'observatoire

Pour conclure sur les activités, on ressent bien que le contexte institutionnel de chaque champ « observé » influence le partenariat, l'attente des acteurs, la diffusion des données, les enjeux politiques ou médiatiques de l'information. Si l'action sociale départementale est très politisée, elle rentre peu dans l'arène publique locale, tout comme la santé publique. Par contre la politique de la ville et l'intégration font beaucoup d'encre dans la presse locale, et mobilise beaucoup élus, administratifs et associations. Pas étonnant dès lors que des besoins en matière de revue de presse ou de séminaires d'échanges se soient développés.

Et l'exclusion dans tout ça ? Serait-ce un domaine « sous-observé » ?

### **2.3.3 La grande exclusion : le parent pauvre des domaines explorés**

Si les quatre observatoires étudiés touchent de près ou de loin le « social » au sens large, aucun ne s'est véritablement investi dans la thématique de l'exclusion sociale et des personnes en difficulté.

Le CREAL a bien répondu à une expérimentation lancée par le CNIS en 1995 de dénombrement des personnes sans abri, il n'y a plus rien eu sur le sujet depuis le départ du

conseiller technique. Il y a seulement quelques études sur les jeunes « en difficultés multiples ».

L'ORIV a des enquêtes très ciblées sur la politique de la ville, la participation des habitants, ou l'accès au logement social, mais rien sur la précarité dans les quartiers (cela fut réalisé par l'INSEE et l'atlas social des quartiers

L'OHRAS s'est investi plus l'enfance, les personnes âgées, mais pas du tout sur les dispositifs co-gérés : FAJ, RMI, FSL...

C'est finalement l'ORSAL qui a le plus travaillé sur l'exclusion : réalisation d'enquêtes pour le PRAPS, de l'annuaire des acteurs de lutte contre l'exclusion, une étude sur les inégalités de santé à travers les centres d'examen de santé, les Centres de Cure Ambulatoire en Alcoologie et les Centres de Soins Spécialisés pour Toxicomanes.

Cette relative désaffection locale est à rapprocher des difficultés déjà évoquées : dispersion des compétences, difficultés de relations avec les conseils généraux, faible mobilisation de l'université, omniprésence de l'expertise associative.

Toutefois il semblerait que la commande publique n'aie qu'à être activée pour mobiliser ces observatoires sur ces champs que personne n'avait incité à investir ces dernières années.

En contrepoint, et avant d'aborder les propositions d'actions concrètes, l'expérience de l'observatoire de la santé de Lorraine mérite d'être présentée : elle est unique en France, et pourrait servir de modèle à d'autres régions.

## **2.4 Contrepoint : l'expérience de l'ORSAS de Lorraine**

Il n'y a pas en France en effet de suivi systématique des flux d'entrées et de sorties des personnes dans les CHRS et les centres d'urgence, sauf cette expérience inédite menée en Lorraine. Elle a d'ailleurs été remarquée par l'Observatoire National de la Pauvreté, ainsi que par des démographes de l'INED.

La venue de M. Schléret, le directeur de l'Observatoire Régional de la Santé et des Affaires Sociales (ORSAS) de Lorraine à la journée régionale organisée à la FNARS le 12 novembre dernier a permis aux acteurs alsaciens de connaître cette expérience.

### **2.4.1 Le contexte**

En 1991, la FNARS, la Préfecture et la DDASS de Moselle mandatent l'ORSAS pour évaluer l'activité des CHRS et des centres d'urgence du département. La crainte des acteurs était que des redéploiements de crédits se fassent de façon intempestive, vu le fort taux d'équipement que le département avait en CHRS et en centres d'urgence. L'enquête ES venait en effet de sortir, et laissait présager ce scénario. Les acteurs voulaient avoir des chiffres plus précis pour avoir une idée exacte de l'activité des établissements.

Le système d'information imaginé avait deux objectifs :

- connaître l'activité d'hébergement des centres en terme de stock et de flux
- connaître les caractéristiques des personnes accueillies sur une période donnée

### **2.4.2 La méthode**

Le système est basé sur la circulation de deux fiches (cf annexes)

Pour chaque nouvelle entrée, l'établissement (un travailleur social) remplit une **fiche entrée** (qui remplace le formulaire CERFA) avec les principales caractéristiques de l'individu (état civil, nationalité, commune d'origine, emploi, ressources, cause admission...). La DDASS anonymise des données, et remplace le nom et le prénom par des initiales et la date de naissance. La fiche est alors transmise à l'ORSAS pour traitement.

Chaque semaine, l'établissement recense alors les **sorties**, avec la date de sortie, le numéro d'ordre, et depuis peu la situation par rapport à l'emploi.

39 établissements sont couverts par cette enquête : CHRS, CAVA, centres d'urgence, chambres d'hôtels, à l'exception des centres maternes

### **2.4.3 Les résultats**

La méthode permet de connaître la **caractéristique des séjours** (par exemple la durée moyenne de séjour par établissement, ou le taux d'occupation). M. Schléret a fait état de certaines durées de séjour très élevés, de plus de 10 ans dans certains cas

Cela permet aussi de connaître les **caractéristiques des personnes hébergées**. En 1995, 4460 séjours avaient été comptabilisés concernant 3164 personnes. Cela voulait donc dire que plus de 800 personnes (26 %) avaient plusieurs séjours. Le codage des personnes a permis l'élimination des doubles-comptes.

Grâce à ce numéro d'identifiant, il est également possible de connaître l'ensemble des séjours effectués par une personne sur le département depuis le début du système

d'informaton, en d'autres termes, **une partie de la trajectoire d'hébergement**. Mais l'exploitation de ces données demanderait plus de moyens financiers.

#### **2.4.4 Les difficultés**

Le flux important de personnes dans les centres d'urgence entraîne un travail de remplissage des fiches très importants, surtout pour des centres qui « sortent » tout le monde la matin même. **Deux établissements du département de 33 et 45 lits ne remplissent plus les fiches par manque de temps.**

De plus, il n'y avait pas jusqu'à récemment de retour individualisé par établissement des données, ce qui aurait l'avantage d'éviter aux établissements de tenir un double compte pour leur rapport d'activité.

En terme de personnel, le niveau des personnes qui remplissent est hétérogène, notamment en centre où il y a beaucoup de personnes non qualifiées

Il n'y a pas eu jusqu'à présent de problèmes déontologiques grâce à ce codage qui rend les données anonymes. Mais ces données ne sont pas diffusées, et il n'y a pas eu de passage en CNIL.

On peut également évaluer **le temps de travail respectif** nécessaire à chaque étape :

- Saisie : 0,10 ETP en CHRS, 0,50 en gros centre d'urgence
- DDASS : 0,25 ETP
- ORSAS : 1 ETP emploi-jeune + analyse : 70 000 F /an

#### **2.4.5 Les perspectives**

Le dispositif vient d'être **informatisé**, avec une transmission en réseau des données directement des établissements à l'ORSAS. Un logiciel de saisie a été créé, les postes informatiques financés peu ou prou par la DDASS. Les établissements saisissent ainsi directement ces données pour leur rapport d'activité. Par contre le problème de l'autorisation CNIL se pose désormais avec acuité. **Le retour des informations** au niveau des établissements, voire au niveau des travailleurs sociaux qui remplissent les fiches est indispensable pour éviter la lassitude des professionnels. Enfin, le travail de l'ORSAS pourrait être valorisé par une étude des trajectoires, pourvu qu'il y aie **un financement conséquent supplémentaire**.



## Conclusion de la deuxième partie

Cette présentation en trois temps du contexte de la région Alsace a permis de faire les constats suivants :

- Confrontée à une faiblesse certaine des structures de droit commun, et une évolution très rapide des publics et en particulier des demandeurs d'asile, le champ de l'AHI en Alsace éprouve des difficultés de régulation. L'Etat peine à trouver des lignes de conduite qui respectent les objectifs de l'administration centrale et qui s'adaptent au contexte local.
- Cette difficulté de régulation se cumule avec la faible structuration des systèmes d'information. Malgré quelques expériences innovantes, la connaissance du public accueilli, des activités des structures et de l'évaluation de leur activité sont largement insuffisantes
- Les structures d'observation sociale existent pourtant en Alsace, avec de statuts divers et des financements plus ou moins assurés. Certains semblent avoir trouvé la juste distance entre institutions et professionnels et la compétence technique qui conviennent à la fonction d'observation. Mais ils n'ont pas été mobilisés jusqu'à présent sur le champ de la grande exclusion

Enfin, il existe une expérience, en Lorraine, de suivi du public dans les CHRS et les centres d'urgence, qui apporte certains enseignements pour une éventuelle reproduction.

Dès lors, que faire ? Comment insuffler à ce secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion ce nouvel élan donné à l'observation sociale ? La troisième partie aborde quelques propositions concrètes, qui prennent racine dans le stage d'exercice professionnel que j'ai effectué à la DDASS du Haut-Rhin à l'automne 2001.

### **3 - TROISIEME PARTIE**

## **PROPOSITIONS POUR LA CREATION D'UN DISPOSITIF LOCAL D'OBSERVATION EN ALSACE**

Cette partie présente quelques propositions pour la création d'un observatoire régional du champ de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion en Alsace. Elles s'enracinent dans une démarche-projet qui a été initiée dans la « mise en perspective régionale » des schémas AHI, poursuivie à l'automne 2001 lors de mon stage d'exercice professionnel, au cours duquel un projet d'étude de faisabilité a été construit pour obtenir un financement de la Direction de la Recherche, des Etudes de l'Evaluation et des Statistiques (DREES).

Un préambule présente l'état d'avancement du projet au 15 décembre 2001. Les propositions qui suivent sont le prolongement direct de ce projet , à court terme, à moyen terme, et à long terme :

- ◆ A court terme, poursuivre et consolider la démarche projet engagée.
- ◆ A moyen terme, construire un cahier des charges pour le futur observatoire
- ◆ A long terme, aller vers la création d'un observatoire régional de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

## **Préambule : l'état d'avancement de la démarche au 15 décembre 2001**

Pour situer les propositions qui vont suivre, il faut d'abord rappeler qu'un projet d'observation sociale régionale dans le champ de l'AHI est évoqué dans trois documents :

➤ **dans le schéma du Bas-Rhin** (p.35 : « *Créer un observatoire des besoins, demandes, offres : en effet, le décalage croissant entre le besoin et la demande, l'instabilité du public et l'incertitude des trajectoire, l'exigence de définition des prises en charge et l'évaluation des pratiques, rendent nécessaire une observation suivie. Il semble donc opportun de se doter d'un lieu d'observation commun aux participants du schéma, où ce que chacun connaît serait échangé avec les autres, afin de trouver ou d'inventer des solutions les mieux adaptées, et d'évaluer les variations, les échecs et les réussites.* »). Cet observatoire n'est pas forcément envisagé à un niveau régional, mais plutôt comme une tâche de la coordination départementale en projet.

➤ **dans le projet de schéma du Haut-Rhin** (finalisation fin 2001) (p. 57, fiche action « *l'observation des publics :*

*Qui ? pilotage DRASS + opérateur régional (ORIV ou ORSAL + appui FNARS)*

*Quoi ? Observation régionale des publics*

*Comment ? Capitaliser, coordonner et analyser les données de la cellule 68, des 115 (67 et 68) et des coordinations demandeurs d'asile » )*

➤ **dans le projet de « mise en perspective régionale »**

L'animateur régional avait fait un premier point sur ce projet dans une note au CTRI le 25 Janvier 2001. L'objectif d'une « observation régionale des publics relevant de l'AHI » serait de « *comprendre ce qui se passe dans le parcours et analyser les refus d'admission comme les refus d'être hébergé, et ceci en analysant les trajectoires des personnes.* »

Dans cette note, il précisait également que cette observation pourrait se rapprocher de dispositifs déjà existants en les mutualisant et en les complétant :

-la cellule d'appui aux CHRS dans le Haut-Rhin

-la coordination des demandeurs d'asile dans le Bas-Rhin

-les deux 115

Il écrivait alors que la FNARS pourrait être l'opérateur régional ad hoc avec l'appui technique du CREAL et du service statistique de la DRASS

Lorsque je suis arrivé en stage à la DDASS du Haut-Rhin à l'automne 2001, ces documents n'étaient pas tous achevés, et certains projets étaient plus avancés que d'autres. Le projet d'observatoire n'avait pas beaucoup avancé, hormis des contacts que l'animateur régional avait pris avec l'ORIV et l'ORSAL, pour envisager l'éventualité d'avoir d'autres porteurs que la FNARS.

Suite à une commande du Directeur départemental du Haut-Rhin concernant l'opportunité de demander des crédits à la DREES pour 2002 sur ce dossier, j'ai recueilli l'opinion des principaux acteurs régionaux, et de quelques responsables nationaux.

Il m'est apparu que malgré certaines divergences entre les deux départements, concernant notamment le niveau adéquat d'observation (départemental ou régional ?), le porteur éventuel (les cellules de coordination, c'est à dire la FNARS, ou un observatoire extérieur ?), le public concerné (faut-il y inclure les demandeurs d'asile ?), l'Etat se retrouvait sur quelques objectifs partagés : l'analyse des trajectoires, pour permettre d'adapter voire évaluer les structures et les pratiques professionnelles.

Par contre, malgré les timides avancées du groupe de travail interdépartemental réuni à mon initiative (les deux chefs de projet départementaux et l'animateur régional), un flou très important persistait sur les modalités et la faisabilité technique d'un tel outil et sur le manque d'expériences similaires sur lesquelles s'appuyer. Il paraissait trop tôt de construire un cahier des charges pour obtenir des crédits de fonctionnement pour 2002.

Plusieurs opportunités se sont alors présentées, dans un délai rapproché (un mois)

- la responsable des crédits d'études déconcentrées m'a indiqué que la DREES pouvait très bien financer des études de faisabilité pour venir en appui méthodologique à des projets en cours
- l'ORSAL une fois contacté s'est montré intéressé par ce projet, et a lui aussi insisté sur la nécessité d'un travail préparatoire.
- la FNARS organisait par ailleurs une journée régionale de réflexion sur l'avenir des CHRS, au cours duquel la DDASS du Haut-Rhin a proposé l'animation d'un atelier sur l'observation sociale (Novembre 2001)
- J'ai par ailleurs appris l'existence d'une expérience intéressante menée par l'observatoire de la santé de Lorraine (ORSAS), que son directeur, M. Schléret est venu présenter à la journée de la FNARS

Tous ces éléments ont fait que nous avons pu nous donner quelques objectifs de travail, et rédiger avec l'ORSAL un projet d'étude de faisabilité pour 2002, soumis à la DREES (cf annexe) fin Novembre 2001.

Avant d'aborder les propositions de moyen et de long terme, il me semble que doivent se dégager quelques voies de consolidation à court terme :

- Renforcer l'inscription de la démarche dans la mise en perspective régionale des schémas AHI
- Associer les acteurs de terrain à la démarche
- Accompagner l'étude de faisabilité en 2002

### **3.1 A COURT TERME, POURSUIVRE et consolider la démarche projet engagée**

#### **3.1.1 Consolider l'inscription de la démarche dans « la mise en perspective régionale » des schémas AHI**

Il me semble nécessaire de faire quelques propositions au niveau du cadrage général de la démarche dans la « mise en perspective régionale » :

- ***Renforcer la coopération interdépartementale et régionale***
- Le décalage des calendriers entre les schémas du Bas-Rhin et du Haut-Rhin a pu provoquer certains malentendus sur le contenu de la mise en perspective régionale. L'étude de faisabilité devra d'ailleurs déterminer quel est le meilleur niveau d'observation, et la part prise par chacun des acteurs dans la construction du système d'information. Mais le comité de pilotage de l'observatoire doit être le fruit d'une étroite collaboration entre les DDASS, avec une implication forte d'arbitrage de la DRASS.
- ***Lier le projet d'observatoire à une réflexion départementale sur l'allocation de ressources en matière de crédits d'intervention sociale.*** *L'allocation de ressources, l'évaluation des établissements et des services, les systèmes d'information (BDSL, tableau de bord) sont inextricablement liés. La coopération au niveau de l'observatoire sera d'autant plus forte que les deux DDASS accepteront de la « transparence » sur « ses » établissements, ses crédits d'intervention, son public.*

- **Inscrire et décrire clairement dans une fiche action de la mise en perspective régionale la démarche engagée, les étapes réalisées, le calendrier à venir et le porteur du projet (maître d'ouvrage et maître d'œuvre)**

### **3.1.2 Associer les acteurs de terrain à la démarche**

On le voit dans l'expérience de l'ORSAS, la commande a été passée de façon relativement consensuelle par la FNARS, la DDASS et la Préfecture. Les directeurs d'établissements ont joué le jeu de la transparence aussi pour valoriser leur activité dont ils craignaient qu'elle fût méconnue.

Quel est le contexte de la demande en Alsace ? La création de la cellule d'appui aux CHRS en 1995 dans le Haut-Rhin avait un objectif inverse de celui de la Moselle : il s'agissait non pas d'évaluer le travail des centres pour justifier de leur travail, mais évaluer précisément la demande pour démontrer la faible capacité du département, notamment sur certains publics. La demande d'observation porte aujourd'hui sur la connaissance des trajectoires, donc une connaissance aussi des sorties, permettant d'évaluer les « prestations ».

Sans présager de qui sera le porteur de ce dispositif d'observation, **il devrait dans toutes les façons associer et se baser sur la travail déjà effectué par les coordinations existantes** dans les deux départements : coordinations demandeurs d'asile, et coordinations de l'urgence et des CHRS. L'association des représentants des établissements paraît aussi indispensable au niveau du comité de pilotage.

Mais au-delà de la participation des représentants des établissements (Fédérations et directeurs), **les travailleurs sociaux de terrain**, ceux-là même qui feront sans doute le travail de recueil des données, doivent aussi être associés à plusieurs étapes dans :

- la construction des questionnaires,
- l'évaluation du temps de travail nécessaire à leur remplissage,
- les éventuels problèmes éthiques qui pourraient être soulevés (peur du contrôle social chez certains usagers, arbitrage parfois nécessaire entre recueil statistique et accueil du public)
- participer à l'interprétation qualitative des résultats
- la diffusion des résultats

**Des actions de sensibilisation et de formation** sont aussi possibles. La journée régionale de la FNARS le 12 novembre 2001 au cours de laquelle la DDASS du Haut-Rhin a organisé un atelier sur l'observation sociale est sans doute une expérience à renouveler. Cet atelier a permis de présenter aux nombreux travailleurs sociaux présents les différentes expériences possibles en la matière, et l'intérêt d'une telle démarche d'observation. Les travailleurs sociaux semblent tout à fait prêt à s'investir dans une démarche de connaissance du public plus collective et plus scientifique que leur appréhension « de terrain ».

### 3.1.3 Accompagner l'étude de faisabilité en 2002

Pour répondre à ces interrogations méthodologiques importantes, la DDASS du Haut-Rhin, en collaboration avec la DDASS du Bas-Rhin et la DRASS d'Alsace ont décidé de confier à l'Observatoire Régional de la Santé une étude de faisabilité. Une demande de financement a été adressée en ce sens à la DREES en décembre 2001, sur les crédits d'études des services déconcentrés <sup>41</sup>. Le CTRI d'Alsace a positionné cette étude au 2<sup>o</sup> rang de ses priorités, après l'évaluation des PRS.

L'objectif de l'étude de faisabilité sera **d'aider les acteurs, après un état des lieux et une évaluation de certains paramètres, à construire un cahier des charges** pour un futur observatoire. La rédaction de ce cahier des charges incombera naturellement au comité de pilotage, le choix du porteur se fera alors par appel d'offres.

L'intervention de l'ORSAL sera menée en deux étapes :

#### 1. la réalisation d'un état des lieux visant à évaluer :

- **le rôle précis des différents acteurs** (Observatoire des publics AHI, cellule d'appui aux CHRS 68, future coordination dans le 67, CODA 67, future plateforme dans le 68, structures accueillant le public AHI)
- **les données**
  - minimales à recueillir en "routine" dans tous les lieux d'observation,
  - spécifiques à recueillir auprès de certains publics, dans certaines structures ,

---

<sup>41</sup> cf en annexe 1 l'argumentaire envoyé à la DREES

- pouvant faire l'objet d'enquêtes ponctuelles complémentaires (état de santé, accès à l'information, ...),
- **les circuits d'information en amont** de l'observatoire c'est à dire des structures de terrain vers l'Observatoire, (fréquence de transmission des informations, support de transmission...),
- **les outils et méthodes de contrôle de qualité**, les procédures de validation des résultats et des interprétations,
- **les procédures assurant le secret statistique** et l'anonymat des personnes tout en autorisant le suivi des parcours, (anonymisation des données par transformation du nom et de la date de naissance en un numéro d'identification unique par exemple),
- **les circuits d'information en aval de l'observatoire** (qui est destinataire de quels indicateurs produits par l'Observatoire),
  - nature des indicateurs retransmis par l'Observatoire aux structures accueillant du public (il est par exemple envisageable de remettre annuellement à chaque structure un ensemble d'indicateurs statistiques sous forme de tableaux et graphiques, concernant leur activité, utiles à la rédaction de leur rapport d'activité,
  - nature des indicateurs retransmis aux services déconcentrés de l'Etat, (détail des indicateurs par structure, par famille de structure...),
  - nature des indicateurs faisant l'objet d'une publication,
- **les attentes des acteurs de terrain vis à vis d'un centre de ressources**, ses objectifs et son mode de fonctionnement.

2. Après présentation de l'état des lieux, l'animation de groupes de travail réunissant l'Etat et les partenaires pour définir le cahier des charges du futur observatoire

Cette étude de faisabilité, à condition d'obtenir les financements de la DREES, sera entièrement réalisée en 2002. Son budget prévisionnel est de 116 000 F

**Il convient pour l'Etat et les partenaires d'accompagner cette étude de faisabilité.** Il ne faudrait pas que la délégation à un service extérieur de cette mission de prospective soit vécu comme un dessaisissement par les uns et par les autres. Le comité de pilotage du projet doit être associé à toutes les étapes de l'étude et y participer activement, en particulier au niveau de la circulation de l'information)



### **3.2 A MOYEN TERME, CONSTRUIRE le cahier des charges du futur observatoire**

Les propositions précédentes visaient à consolider les démarches déjà engagées à l'automne 2001. Sans présager des résultats de l'étude de faisabilité dont la tâche sera précisément de construire ce cahier des charges, les propositions qui suivent sont de l'ordre de la « prospective » personnelle. Elles dessinent un dispositif possible à l'horizon 2003, autour de 3 préconisations principales :

- Définir un champ d'observation qui embrasse toute la diversité des publics
- Centrer les objectifs de l'observatoire sur l'analyse et l'adaptation des pratiques professionnelles et cibler ses activités sur l'analyse de la trajectoire des personnes
- Privilégier un porteur expérimenté dans le traitement des données et neutre à l'égard des principaux acteurs

#### **3.2.1 Définir un champ d'observation qui embrasse toute la diversité des publics**

En ce qui concerne le public à observer, il me paraît difficile d'exclure du champ de l'observation une quelconque catégorie de public, notamment les demandeurs d'asile.

Il faut considérer le public relevant des schémas de l'accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion dans son acception la plus large, c'est à dire dans toute sa diversité et son hétérogénéité.

Un des publics prioritaires qui en Alsace influence l'ensemble des politiques de lutte contre les exclusions est constitué des **demandeurs d'asile et de son « halo » (asile conventionnel, territorial, réfugiés statutaires, déboutés du droit d'asile... )** sur lequel le déficit de connaissance est constaté par tous

Il me paraîtrait en particulier illégitime de refuser de comptabiliser les demandeurs d'asile territoriaux ou les déboutés, et notamment les isolés, sous prétexte que leurs droits sociaux sont « controversés ». La région Alsace, me semble-t-il, a un grand besoin de clarification sur la demande réelle d'hébergement de ce public.

Toutes les structures d'hébergement, notamment celles financées par l'Etat, sont de fait concernées et devraient être étudiées: *CHRS, hébergement d'urgence (ALT ou non), accueil de jour, de nuit, mais aussi CADA, CPH, pré-CADA, AUDA ...*

### **3.2.2 Centrer les objectifs de l'observatoire sur l'adaptation des pratiques professionnelles et cibler ses activités sur l'analyse de la trajectoire des personnes**

*En ce qui concerne les finalités de l'observation*, un consensus se dégage pour dire que la production de statistiques n'a pas d'intérêt en soi. Il s'agit d'abord de montrer aux partenaires que la démarche d'observation repose sur le pari de la transparence : transparence des besoins (combien de personnes sont à la rue, sans hébergement ? ), transparence des moyens mis en œuvre (quelles sont les politiques et les moyens que l'Etat impulse ?), transparence dans le fonctionnement des structures, transparence dans les processus de prise en charge. La meilleure connaissance des publics, et en particulier de leur trajectoire, a pour but final l'identification, l'analyse et l'adaptation des pratiques de prise en charge. L'observatoire pourrait alors avoir trois missions :

- le traitement et l'analyse de données (suivi régulier) et la réalisation d'enquêtes ponctuelles
- l'échange de pratiques dans des forums pour la construction d'une expertise collective partagée,
- la prestation de service en matière de documentation, visant à créer un centre de ressources

*En ce qui concerne les méthodes de recueil et d'analyse*, il s'agit bien de connaître la trajectoire des publics, et donc de se doter d'un outil de suivi régulier des flux d'entrée et de sortie dans toutes les structures. L'individualisation des données, nécessaire pour le suivi de trajectoires et l'évaluation de la demande, nécessiterait un procédé de codage pour conserver l'anonymat. Il s'agirait pour le futur observatoire de

- ◆ Capitaliser les recueils de données existants et le cas échéant les harmoniser. Il s'agit notamment des données des diverses coordinations existant dans les deux départements, pour l'hébergement de droit commun (cellule d'appui aux CHRS dans le 68, future coordination dans le 67) et l'hébergement spécifique des demandeurs d'asile (CODA dans le 67 et future plate-forme dans le 68). Des items à renseigner pourraient être destinés à tout public, et d'autres plus spécifiques à des catégories particulières.
- ◆ Analyser ces données, éventuellement à l'aide de partenaires extérieurs comme l'ORIV pour les publics plus spécifiques, avec les établissements, vers qui des retours

d'information individualisés pourraient se faire chaque année, et surtout avec les professionnels de terrain lors d'échanges de pratiques.

En ce qui concerne les données qu'il serait utile de connaître, on peut les classer en trois catégories :

- celles qui concernent tout le public de l'AHJ indistinctement
- celles qui concernent plus spécifiquement les demandeurs d'asile
- celles enfin qui concernent le public de droit commun

(pour des exemples d'indicateurs possibles, voir cahier des charges en annexe)

Le dispositif devra définir l'articulation entre trois types d'acteurs :

- Les **établissements** et services concernés sont les premiers acteurs du système d'information : ce sont eux qui recueillent les données auprès des usagers
- Ceux-ci sont coordonnés par **les « cellules »** plus ou moins spécialisées sur un public et à visée départementale. Elles ont un rôle essentiel de pilotage et de régulation du secteur, et de premier recueil des données de gestion essentielles à leur mission (recensement des places disponibles, diagnostic sur les personnes à orienter...)
- Enfin **l'observatoire régional**, pourrait harmoniser le recueil de données, en assurer le traitement, l'exploitation, l'analyse et la valorisation, notamment auprès des professionnels

Leurs relations devra être clairement inscrite dans des protocoles de circulation de l'information.

### **3.2.3 Privilégier un porteur expérimenté dans le traitement des données et neutre à l'égard des principaux acteurs**

Sans présager quel porteur sera sélectionné par le comité de pilotage après appel d'offres, il paraît souhaitable qu'il présente quelques caractéristiques incontournables :

- Il devra avoir une **compétence et technique et méthodologique indiscutable**, notamment en ce qui concerne la réalisation d'enquêtes quantitatives et qualitatives

- Il devrait être **neutre pour faire tiers entre l'Etat, les acteurs et les fédérations**, même si toutes ces institutions financent et participent au comité de pilotage. Même pour un dispositif léger, un cofinancement DDASS/ FNARS serait un affichage intéressant pour équilibrer des possibles « rapports de force »
- Il devra être **accepté ou se faire accepter par les professionnels comme un acteur impartial et légitime**. Cela passera par sa compétence technique, mais aussi sa capacité à exercer une fonction de « forum », lui-même, ou avec l'aide d'autres espaces (comme celui que fournit les coordinations)
- Sa **connaissance approfondie du secteur de l'hébergement et de l'urgence, et des personnes étrangères, serait un plus, mais pas une condition sine qua none**. Etre extérieur au champ peut même apporter une certaine distanciation avec les habitudes de travail du secteur.

### **3.3 A LONG TERME, ALLER vers la création d'un Observatoire régional de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Alsace**

Projetons-nous un peu plus dans le futur, et tâchons d'imaginer que cet observatoire régional du champ de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion se transforme en observatoire social plus large.

Le champ de l'AHI est un secteur important, sensible à l'actualité sociale et mobilisant fortement les DDASS, mais il est loin d'être le seul des secteurs des politiques sociales à explorer. Pour terminer ce travail, on pourrait imaginer que toutes les régions françaises, sous l'impulsion de l'Observatoire National, se dotent d'une structure d'observation du social au sens large, un peu sur le modèle d'essaimage des ORS dans les années 80.

La différence principale avec les ORS dans les années 80, c'est que le secteur ne part pas complètement de rien, que les acteurs sont bien plus dispersés, et qu'assurément il ne suffirait pas de créer une ligne de crédits régionaux « observation sociale » pour arriver à mobiliser les acteurs incontournables, notamment les conseils généraux. L'Etat, toutefois, peut avoir un rôle d'impulsion et de fédération d'énergie et pourrait, dans le cas de la région Alsace, prendre appui sur cet observatoire de l'AHI, qui pourrait voir le jour en 2003.

Quelle pourrait être alors la configuration de cet « observatoire régional de la pauvreté et de l'exclusion sociale » ? Quatre « conditions de réussite », ou du moins 4 lignes de force à traiter, me paraissent nécessaires :

- Explorer de nouveaux champs des politiques sociales, notamment les dispositifs charnières, et se donner comme ambition l'évaluation globale de la LCE.
- Articuler les niveaux d'observation pertinents (régional et local) avec le niveau décisionnel (départemental)
- Doter l'observatoire du statut de Groupement d'Intérêt Public pour lui assurer son indépendance
- S'inscrire dans une mise en réseau nationale et européenne

### **3.3.1 Explorer de nouveaux champs des politiques sociales et se donner comme ambition l'évaluation globale des politiques de lutte contre les exclusions**

Si l'on prenait pour point d'appui le secteur de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion, une fois mis en place ce dispositif de suivi des entrées et des sorties des personnes dans les structures d'hébergement, plusieurs champs connexes seraient immédiatement observables, dans une première vague d'élargissement :

#### **- L'insertion par le logement.**

Les difficultés de fonctionnement des CHRS proviennent aussi du manque de logements sociaux et des difficultés d'accès au logement. Le CNIS préconisait des diagnostics locaux sur l'état du « mal-logement » et sur les expulsions locatives. L'ORIV en Alsace a déjà réalisé une enquête sur les discriminations pour l'accès au logement. La Fondation Abbé Pierre, qui réalise chaque année « le rapport sur l'état du mal-logement en France » a fait cette année une escale en Alsace pour faire le point sur la situation locale, réalisé par un sociologue.

Le département de l'Isère s'est doté d'un observatoire du mal logement, mais il est uniquement associatif. Tandis que le Conseil Général du Haut-Rhin avait jusqu'à récemment un 0,5 ETP de chargé d'études chargé du logement.

Voilà un donc un champ déjà exploré par divers acteurs, mais qui gagnerait à une observation partagée.

- **L'adaptation à la vie active et l'étude du « public le plus éloigné de l'emploi »**

Les Centres d'Adaptation à la Vie active gérés par les CHRS ou les chantiers d'insertion sont des lieux symptomatiques des difficultés d'insertion d'individus parfois très éloignés de l'emploi. On connaît mal le profil exact de ces publics, et l'Etat leur propose surtout comme horizon une insertion vers le droit commun de l'emploi marchand. Est-ce adapté à ce public ? La région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, et le Service Public de l'Emploi Régional (DRTEFP, AFPA, ANPE, DRASS) a décidé de se doter d'un outil d'observation du public le plus éloigné de l'emploi, confié à un prestataire extérieur. Tout le champ des structures de l'insertion par l'activité économique, ainsi que les mesures ASI, peuvent ainsi être un terrain d'observation riche d'enseignements pour évaluer l'objectif central des politiques sociales depuis 10 ans, l'insertion.

- **La clarification et l'évaluation de la notion de « handicap social »**

On constate depuis quelques années, essentiellement depuis la reprise économique qui a laissé dans les dispositifs d'insertion les plus exclus, la résurgence de la notion de « handicap social », que le législateur avait pourtant banni en séparant clairement le champ du social et le champ du handicap. Certains publics font pourtant des va et vient entre les deux dispositifs : les enfants mineurs en difficultés, ou encore les adultes marginaux qui oscillent entre COTOREP et RMI.

Certains conseils généraux ou CREAL se sont investis dans l'exploration des publics mineurs, mais peu sur le public adulte. Voilà encore une notion qui pourrait être clarifiée par des études ponctuelles.

- **Le dispositif RMI**

Depuis la grande évaluation nationale de la Loi, le dispositif RMI avait été passablement délaissé par l'Etat au profit des autres champs de la lutte contre les exclusions. La grande ambition du RMI de concilier minimum social et parcours d'insertion est toujours d'actualité depuis la relance du dispositif dans le plan national « inclusion ». L'Union Européenne vient de se doter d'indicateurs de mesure de l'insertion des personnes, qui seront autant d'objectifs à remplir que l'Etat va assigner aux acteurs. Comme pour le public des missions locales pris dans le dispositif TRACE, des objectifs de résultats vont sans doute devoir être atteints, avec la nécessité de se donner des nouveaux outils.

Ce sont sans doute les champs qui paraissent le plus prioritaires par rapport à d'autres qui sont déjà peu ou prou observés par certains acteurs régionaux (l'emploi par l'Observatoire

Régional de l'Emploi et de la Formation, le handicap par le CREAM, l'intégration par l'ORIV, l'accès aux soins par l'ORSAL)...

La deuxième grande ambition que pourrait avoir un tel observatoire serait de fédérer les acteurs autour de la grande tâche de **l'évaluation locale des politiques de lutte contre les exclusions**.

La première évaluation a été relativement centralisée, dispersée entre l'évaluation de l'IGAS et celle des associations. Il serait intéressant de confier cette tâche, sous le contrôle d'un comité de pilotage, à un observatoire indépendant repéré comme « expert régional ».

Il existe désormais des *procédures réglées d'évaluation des Contrats de Plan Etat-Région*, dans lesquels sont inclus dans les Contrats d'Agglomération de la politique de la ville. Une expérience d'évaluation de la politique de la ville dans un cadre interministériel avait été menée en Alsace sur les précédents contrats (1994-2000), sur un sujet il est vrai très partenarial et sensible.

*Les pôles de compétence « LCE » des projets territoriaux de l'Etat* pourraient être le cadre institutionnel adéquat pour piloter ces évaluations. Mais la constitution d'un observatoire permettrait assurément d'avoir un maître d'œuvre clairement positionné, avec des chercheurs qu'on ne soupçonnerait pas d'être juges et parties. Le Projet territorial régional de l'Etat et le SGARE, avec une implication forte de l'Etat, pourraient être les commanditaires.

Cette question des rôles respectifs des commanditaires et des maîtres d'œuvre pose la question de l'articulation des niveaux d'observation avec les niveaux décisionnels.

### **3.3.2 Articuler les niveaux d'observation pertinents (régional et local) avec le niveau décisionnel (départemental)**

Le niveau régional semble être le niveau adéquat pour piloter un dispositif d'observation. Il permet d'abord d'atteindre un seuil critique en termes de compétence technique, et permet d'avoir une vue plus distanciée des problématiques. Surtout il contourne relativement les découpages administratifs qui ne sont pas toujours les territoires pertinents de l'action : que ce soient dans l'appréhension des agglomérations, des bassins d'emploi, de santé, de vie, des récents conseils de développement des « pays », la région est le lieu pertinent pour piloter et observer la territorialisation en cours des politiques sociales.

A cet égard, le développement des observatoires communaux ou infra- départementaux fait courir le risque d'une certaine « babelisation » qui risque d'empêcher les comparaisons pertinentes. Par contre qu'un observatoire régional réalise des diagnostics locaux, pour resituer le contexte local dans le régional est plus pertinent.

Le principal problème est que le niveau régional n'est pas le niveau de décision en matière sociale. C'est encore au niveau départemental tant au niveau de l'Etat (DDASS, DDE, Préfecture...), que des organismes sociaux (CAF, CPAM), des collectivités locales surtout (conseil général), que les principales politiques sociales se mettent en œuvre. C'est la grande différence avec le domaine de la santé désormais quasiment régionalisé, mais qui reste sous compétence de l'Etat d'abord, de l'assurance maladie ensuite. La régionalisation des politiques sociales n'est pas pour demain, parce qu'elle viserait non pas une simple nouvelle répartition des compétences entre DDASS et DRASS, mais une véritable révolution de la décentralisation.

Dès lors construire un observatoire social régional, c'est courir le risque de ne pas assez coupler l'information avec les besoins d'un centre de décision. Pour être imagé, l'Observatoire Régional de la Santé d'Alsace se situe géographiquement à Strasbourg entre la DRASS et la CPAM.

Il en irait tout autrement pour un observatoire social régional, qui devrait associer, pour être tout à fait efficace, le maximum de collectivités locales, et notamment les conseil généraux. Mais qu'auraient-ils à gagner à se lancer dans une telle aventure, sinon de prendre le risque d'être comparé à son voisin...

Une solution, forcément imparfaite, pourrait éventuellement être de monter une structure fédératrice par adhésion volontaire, quitte à commencer à travailler sans certains acteurs, et les convaincre de ne pas rester isolés. C'est la stratégie de la « coopération renforcée » qui pourrait avoir pour tête d'appui les Préfectures de Région, ou une structure intéressante plus tournée vers la société civile, les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux, différemment investis sur les questions sociales



### **3.3.3 Doter l'observatoire du statut de Groupement d'Intérêt Public pour lui assurer son indépendance**

Imaginons donc une structure qui aurait pour mission de rassembler des données sociales, de les diffuser et de réaliser des enquêtes, à laquelle seraient associés les principaux acteurs sociaux d'une région, mais aussi l'Université

Nous avons vu précédemment que le choix du Groupement d'Intérêt Public avait été préféré par le Préfet de l'Isère à la fin des années 80, quand il s'est agi de créer le Groupement Isérois pour l'Observation Sociale (GIOS). La formule du GIP, très restrictive juridiquement, avait d'abord été refusée par le Ministère de l'Intérieur. Un décret du 21 décembre 1989 a permis d'étendre la création des GIP au domaine social, et le GIOS a pu être créé en septembre 1990.

Aux yeux de ses créateurs, le GIP avait deux avantages <sup>42</sup> :

- finaliser la recherche en direction des acteurs, pour éviter « l'auto-finalisation » du savoir propre à l'Université
- Une représentation égale de chaque partenaire au sein du GIP, indépendamment de son poids financier (ce qui n'est pas le cas pour une association)

Le principal inconvénient de ce statut est l'absence de représentation possible des usagers et des associations professionnelles. Il y aurait lieu alors d'imaginer d'autres lieux, d'autres forums associés à l'observatoire pour éviter une dérive « gestionnaire » ou techniciste.

### **3.3.4 S'inscrire dans une mise en réseau nationale et européenne**

Enfin, pour être tout à fait complet, il n'est pas envisageable d'impulser la création d'observatoires locaux sans imaginer leur mise en réseau, d'abord nationale, ensuite européenne.

La mise en réseau nationale a été entamée par l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale. Il s'agit d'abord d'une prospection de l'existant. Mais on peut très bien imaginer que la mise en réseau de ces observatoires sociaux se fasse sur le modèle des ORS et de leur fédération nationale, qui sert de courroie intermédiaire avec la Direction Générale de la Santé, le principal financeur.

---

<sup>42</sup> Ces données sont issues du travail de Jacques Donzelot, op.cit.

A cet égard, le financement des observatoires sociaux semble être partagé entre deux directions du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité : la DGAS au titre des crédits d'intervention sociales (il y a un paragraphe « observation sociale » dans la ligne 46.81.20), et la DREES pour les études des services déconcentrés. Cela ne facilite pas vraiment le repérage d'interlocuteurs responsables. La création de l'Observatoire National à cet égard pourrait risquer de brouiller encore le paysage, puisque c'est un organisme indépendant de toute direction ministérielle. Toutefois cette indépendance pourrait être un gage de bonne augure pour les observatoires locaux si ceux-ci étaient aidés par celui-là, à condition bien sûr que l'observatoire national dispose de crédits spécifiques d'interventions pour les expérimentations locales.

Quant à la mise en réseau européenne, elle est bien avancée au niveau des associations de lutte contre les exclusions et des groupes de pression. La perméabilité de la Commission de Bruxelles aux lobbies a favorisé la structuration importante de ce secteur, notamment au sein de l'EAPN, *European Anti Poverty Network*<sup>43</sup>. Cette association s'est fortement investie dans le suivi de la « stratégie européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion », qui a abouti à l'élaboration par chaque Etat d'un programme national « inclusion ». <sup>44</sup>

L'enjeu essentiel en matière d'observation sociale au niveau européen est la construction **d'indicateurs d'évaluation de ces programmes nationaux**. La Commission, plus précisément le Comité de Protection Sociale, a travaillé sur la construction de ces indicateurs de mesure de la pauvreté durant l'année 2001, ces travaux devant être entérinés au sommet de Laecken en décembre 2001. <sup>45</sup>

18 indicateurs répartis en trois niveaux sont en projet, pour donner une définition pluridimensionnelle à la pauvreté . Mais L'EAPN constate qu'il y a peu d'indicateurs sur le logement, et que la pauvreté reste appréhendée sous son aspect monétaire. La Commission propose toutefois, au-delà de ces indicateurs centralisés, de travailler avec les associations pour renforcer la capacité statistique des ONG.

---

<sup>43</sup> De nombreux documents sur [www.eapn.org](http://www.eapn.org)

<sup>44</sup> 4 objectifs furent définis par l'Union lors du Conseil Européen de Lisbonne en Mars 2000 : Promouvoir la participation à l'emploi et à l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services, prévenir les risques d'exclusion agir pour les plus vulnérables, mobiliser l'ensemble des acteurs.

<sup>45</sup> cy MAMOU (Yves), « Les quinze travaillent à harmoniser leurs statistiques sur la pauvreté » in *Le Monde économie*, 25/09/2001, p. IV

Un observatoire qui ferait du recueil statistique sur la pauvreté et l'exclusion sociale ne pourrait raisonnablement pas rester à l'écart de ce mouvement d'harmonisation et de construction d'outils de mesure communs à l'Union Européenne.

---

voir aussi sur le site de la présidence belge de l'Union Européenne le compte-rendu du colloque sur ces indicateurs, « Indicators for social inclusion , making common european objectives work » in [www.vandenbroucke.fgov.be](http://www.vandenbroucke.fgov.be)

## **Récapitulatif des 10 propositions**

### **A COURT TERME, poursuivre et consolider la démarche engagée**

- Consolider l'inscription de la démarche dans « la mise en perspective régionale » des schémas AHI
- Associer les acteurs de terrain à la démarche
- Accompagner l'étude de faisabilité en 2002

### **A MOYEN TERME, Construire le cahier des charges du futur observatoire**

- Définir un champ d'observation qui embrasse toute la diversité des publics
- Centrer les objectifs de l'observatoire sur l'adaptation des pratiques professionnelles et cibler ses activités sur l'analyse de la trajectoire des personnes
- Privilégier un porteur expérimenté dans le traitement des données et neutre à l'égard des principaux acteurs

### **A LONG TERME, aller vers la création d'un Observatoire régional de la pauvreté et de l'exclusion sociale**

- Explorer de nouveaux champs des politiques sociales et se donner comme ambition l'évaluation globale des politiques de lutte contre les exclusions
- Articuler les niveaux d'observation pertinents (régional et local) avec le niveau décisionnel (départemental)
- Doter l'observatoire du statut de Groupement d'Intérêt Public pour lui assurer son indépendance
- S'inscrire dans une mise en réseau nationale et européenne

## CONCLUSION

Après avoir repéré les enjeux et les obstacles à la construction d'un observatoire social local, nous avons essayé d'évaluer les besoins en la matière pour le secteur de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion en Alsace.

Si la région semble particulièrement concernée par ce besoin d'observation, c'est qu'elle est à la fois confrontée à l'évolution du profil des personnes accueillies, à la faiblesse de l'offre d'hébergement, et à la nécessité qu'elle a eu de renforcer ses dispositifs d'urgence, dispositifs difficiles à planifier et à évaluer. Si les systèmes d'information du secteur sont incomplets, la région Alsace peut compter sur quelques atouts : un tissu associatif dense et dynamique, une coordination des acteurs qui est en cours, enfin des observatoires déjà existants, performants et reconnus sur d'autres champs, qu'il suffit de mobiliser. Une expérience existe en Lorraine sur le champ de l'urgence, qui pourrait servir de modèle.

Nous avons proposé enfin quelques orientations de nature à dessiner ce que pourrait être un observatoire régional de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion à l'horizon 2003 : un observatoire qui embrasserait toute la diversité du public accueilli, fondé sur un recueil systématique des entrées et sorties des personnes dans les structures pour analyser leur trajectoire. Ce recueil serait porté par un acteur neutre, mais auquel seraient fortement associés les professionnels de terrain. Enfin, des perspectives d'évolution à plus long terme peuvent s'ouvrir à ce dispositif : l'évaluation des politiques sociales et la mise en réseau nationale et européenne.

\* \* \*

Je voudrais insister sur trois points pour terminer ce travail qui s'est voulu être une " défense et illustration " de la fonction d'observation auprès des populations marginalisées.

- **L'observation me paraît être une fonction indispensable à la bonne régulation des politiques sociales**, et l'Etat en tant que garant de la cohésion sociale, se doit d'apporter des informations et des connaissances justes dans ce domaine. La transparence dans l'évaluation des problèmes sociaux et des réponses apportées par les uns et les autres

me paraît être une mission de service public de toute première importance, et un gage de démocratie.

- Il est heureux que les décideurs, politiques et administratifs, aient pris leurs responsabilités, **en acceptant de ne plus se voiler la face ou faire " la politique de l'autruche " face à la réalité de la misère et de l'exclusion.** Le regard " objectivant " et parfois froid des sciences sociales sur l'exclusion ne signifie pas, au contraire, un désir de contrôle social et policier, mais une volonté, réaffirmée par tous, de " mieux agir ensemble " contre les exclusions. Cela va sans dire, mais cela va mieux en le disant, que le développement de meilleurs outils de gestion ou de connaissances n'a d'autre but que de mieux combattre l'exclusion.
- **Dans cette politique ambitieuse de lutte contre les exclusions, les Inspecteurs des Affaires Sanitaires et Sociales ont toute leur place à prendre.** L'observation réglée et méthodique des phénomènes sociaux, tout comme l'évaluation des politiques publiques, me paraît être, à cet égard, une des missions essentielles d'un Inspecteur par rapport à cette ambition, même si c'est une mission partagée par bien d'autres acteurs, fonctionnaires, administratifs ou non. A côté du " cœur de métier " traditionnel des inspecteurs (le contrôle, l'inspection, la planification, la gestion...), il me semble que les cadres à la fois généralistes et techniques que nous sommes peuvent apporter leur contribution et leur " expertise " à la construction de la connaissance du social (et du sanitaire, bien sûr), et que celles-ci ne doit pas être laissée exclusivement aux corps " techniques " de notre administration, ou à des prestataires extérieurs.

Dans la redéfinition en cours de notre métier, de son statut, et des compétences qu'il exige, voilà une fonction, selon moi, qu'il ne faudrait pas oublier.

---

# Bibliographie

---

## Textes de références

### *droit d'asile*

- Ordonnance du 2 novembre 1945 relative à la condition d'entrée et de séjour des étrangers en France
- Convention de Genève du 27 juillet 1951
- Loi du 25 juillet 1952 portant création de l'OFPRA
- Circulaire du 26 septembre 1991 relative à la situation des demandeurs d'asile au regard du marché du travail
- Circulaire n°91-22 du 19 décembre 1991 relative à la réorganisation du Dispositif National d'Accueil
- Loi du 11 mai 1998 dite loi RESEDA relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile
- Circulaire MES/DPM n°19-399 du 8 juillet 1999 relative aux procédures et aux critères d'admission dans le DNA
- Circulaire n°2000-170 du 27 mars 2000 relative aux missions des CADA.

### *Textes de références de l'aide sociale à l'hébergement*

- Loi du 19 Avril 1946 :
- Décret du 19 Novembre 1953
- Décret du 2 Septembre 1954
- Arrêté du 20 Décembre 1954
- Arrêté du 14 Décembre 1959
- Décret du 7 Janvier 1959
- Loi du 19 Novembre 1974
- Décret et circulaire du 15 Juin 1975
- Décret n°2001-576 du 3 Juillet 2001 relatif aux conditions de fonctionnement et de financement des CHRS

### *Textes relatifs à l'observation sociale*

- Article 153 de la Loi du 29 Juillet 1998
- Décret n°99-215 du 22 Mars 1999
- Arrêté du 5 mai 1999
- Circulaire DAS-DREES n°99/540 du 22/09/1999 relative à la mise en place d'une structure régionale de coordination de l'observation sociale

## Ouvrages et articles

### Politiques sociales et lutte contre les exclusions

ROSANVALLON (Pierre), *La nouvelle question sociale, repenser l'Etat-Providence*, Paris, Le Seuil, 1995

Robert LAFORE et Michel BORGETTO, *La République sociale*, Paris, PUF, 2001

SCWEYER (François Xavier), « Vers un Etat-partenaire ? » in *L'exclusion, l'état de savoirs*, sous la direction de Serge PAUGAM, Paris, La Découverte, 1996, pp. 487-496

PAUGAM (Serge), *La société française et ses pauvres. L'expérience du RMI*, Paris, PUF, 1993, p. 11

Conseil Economique et social, *La grande pauvreté. Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, Avis présenté par Geneviève De Gaulle Anthonioz, 11 et 12 Juillet 1995

SARAZIN (Isabelle), « L'IGAS veut s'attaquer au noyau dur de l'exclusion » in *Actualités Sociales Hebdomadaires* n°2175 du 14 Juillet 2000, p. 5..

ALERTE, *Premier bilan associatif de la Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, Mai 2000, publications de l'UNIOOSS

Note DAS du 10 Septembre 1999 relative à la démarche d'élaboration des schémas AHI

MAUREL (Elisabeth) « L'aide sociale à l'hébergement, origines et évolutions » in MAUREL (Elisabeth) et ALFANDERI (Elie), *Hébergement et réadaptation sociale*, Paris, Edition SIREY, 1996, pp. 4-20

CASTEL (Robert), *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995

LALLEMAND (Dominique), *Le guide des CHRS, références et évolutions*, FNARS-Editions ASH, Paris, 2000

DAMON (Julien), « L'urgence sociale au prisme de sa ligne budgétaire. Autour du 47.21 » in *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1, Janvier-Mars 2001.

BEHAR (Daniel), « L'urgence sociale : alibi des politiques sociales ou vecteur de leur refondation ? » in *Politiques et territoires*, janvier 1997 sur le site [www.acadie-reflex.org](http://www.acadie-reflex.org)

Plan Urbain « Les SDF, représentations, trajectoires et politiques publiques » disponible sur le site [www.equipement.gouv.fr](http://www.equipement.gouv.fr)

DAMON (Julien) et FIRDION (Jean-Marie), « Vivre dans la rue : la question SDF » in PAUGAM (Serge) (dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996, pp.374-386

AVRAMOV (Dragana), *Les sans-abri dans l'Union Européenne. Contexte social et juridique de l'exclusion du logement dans les années 90*. Bruxelles, Fédération Européenne d'associations travaillant avec les sans-abri, 1995

GOTMAN (Anne), *Le sens de l'hospitalité. Les fondements sociaux de l'accueil de l'autre*, Paris, PUF, 2001

Claude Grignon et Jean-Claude Passeron, *Le savant et le populaire*, Paris, 1986

Patrick Declerck, *Les Naufragés*, Paris, Plon, Collection Terre Humaine, 2001

HARDY (Jean-Pierre), *Guide des politiques d'action sociale et de lutte contre les exclusions*, Paris, Dunod, 1999

« La lutte contre les exclusions » in *Echange, santé social*, n°92, Décembre 1998



## Les demandeurs d'asile

« L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés » in *Echanges santé social*, n°91, septembre 1998

Forum Réfugiés, *Livret d'accueil du demandeur d'asile*, 2000 in [www.forumrefugies.org](http://www.forumrefugies.org)

Conseil Européen sur les Exilés et les Réfugiés, *Rapport France 1999*, in [www.ecre.org](http://www.ecre.org)

Cour des Comptes, *Rapport 2000*, « La politique d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés ». in [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

WIHTOL DE WENDEN (Catherine), *L'immigration en Europe*, Paris, La Documentation Française, 1999

*Ville et hospitalité, les politiques et les pratiques de l'accueil des immigrés*, Actes du colloque du 5 et 6 mai 1999, Fondation MSH, DPM, Plan Urbain, mars 2000

FASSIN (Didier), MORICE (Alain), QUIMINAL (Catherine), *Les Lois de l'inhospitalité. Les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, Paris, La Découverte, 1997

BOURGEOIS (Frédérique), *Les besoins d'hébergement résultant des flux d'asile dans le département du Rhône*, étude pour la DDASS du Rhône, Economie et Humanisme, 1998

NOIRIEL (Gérard), *Réfugiés et sans-papiers, la République face au droit d'asile*, Paris, Hachette

Haut Commissariat aux Réfugiés, *Les réfugiés dans le Monde, cinquante d'action humanitaire*, Paris, Editions Autrement, 2000

BRACHET (Olivier), « 1985-1995 : d'un régime de l'asile vers un autre » in *Cultures et sociétés* n°7, été 1996

BRACHET (Olivier), « Les dynamiques migratoires roumaines. Le cas des demandeurs d'asile en France », in *Migrations Etudes*, n°81, Juillet-Août 1998

ALLAIN (Bénédicte), *Contradictions et enjeux de l'accueil des demandeurs d'asile en CADA : gérer l'accompagnement*, Mémoire pour l'obtention du CAFDES, ENSP , 1998

ORSINI (Laetitia), *L'accueil des demandeurs d'asile dans les Bouches du Rhône*, Mémoire professionnel IASS, promotion 97-99, ENSP

## Observation sociale

DAVID (Michel), « SD 2001 pour mieux connaître les sans-domicile » in *Chiffres pour l'Alsace*, revue de l'INSEE, Avril 2001, p. 10

TRAUTMANN (Frédéric), *Expérimentation d'une enquête sur les personnes sans-abri dans le Communauté Urbaine de Strasbourg*, CREA l'Alsace , 1995

BONELLI (Laurent), « Des quartiers en danger aux quartiers dangereux » in *Le Monde Diplomatique*, Février 2001

Patrick Thiriet « *travail social et nouvelles technologies* » in pages web personnelles de, [www.chez.com/pthiriet/ts\\_nt.htm](http://www.chez.com/pthiriet/ts_nt.htm)

Conseil Supérieur du Travail Social, *Nouvelles technologies de l'information et de la communication et travail social*, Rennes, Editions de l'ENSP, 2001

CHEVALIER (Gérard), « L'adaptation des systèmes d'information aux professionnels : clef de réussite de l'observation », in *Le Journal de l'Action Sociale*, Novembre 2001

« L'implication du travail social : condition de réussite de l'observation sociale » in *Le Journal de l'Action Sociale*, Novembre 2001

Groupe de travail présidé par Pierre Calame, « Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement » *Actualités du Conseil National de l'Information statistique*, n° 17, Mai 1996

l'INSEE et le SGARE, *Atlas social des quartiers d'Alsace*, Editions INSEE, 2001

FNARS, « Un projet d'observatoire national » in *Les infos du 115*, n°10, Avril 2001

ANGLARET (Pierre), « La fonction d'observation régionale » in *Informations sociales*, n°27, 1996, pp. 72-77

ODAS, *L'observation de l'enfance en danger : guide méthodologique*, Odas éditeur, 2001

MAMOU (Yves), « Les quinze travaillent à harmoniser leurs statistiques sur la pauvreté » in *Le Monde économie*, 25/09/2001, p. IV

« Indicators for social inclusion, making common european objectives work » in [www.vandenbroucke.fgov.be](http://www.vandenbroucke.fgov.be)

DUBOUCHET (Louis), « La connaissance du social : les enjeux d'aujourd'hui » in MARTIN (Gérard), *La dynamique des politiques sociales*, op.cit.

SPENLEHAUER (Vincent), « Intelligence gouvernementale et sciences sociales » in *Politix*, « Les savants et le politique », Editions L'Harmattan, 1999

FROSSARD (Michel), « Besoins des personnes âgées et planification. De la théorie à la pratique. » in *Revue française des affaires sociales*, n°3, 1989, pp.117-137

VALARIE (Pierre) et BONNIN (Michèle), « Les systèmes territorialisés d'action » in Colloque de la Fédération Nationale des Observatoires Régionaux de la Santé en 1998 sur le thème « *information et décision, quelles relations ?* » CDROM

TENZER (Nicolas), « L'évaluation : de la modernisation de l'administration à la réforme de l'action publique » in *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1 Janvier-Mars 2000

FONTAINE (Joseph), « Evaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles » in *Politix*, n°36, 1996, pp.51-71

HARDY (Jean-Pierre), « L'évaluation, seul mode de régulation soutenable dans le secteur sanitaire et social » in *IASS la revue*, n°17, Juillet 1997

PERRET (Bernard), « Evaluation, gouvernance et procéduralisation de l'expertise » et « L'évaluation des politiques publiques dans les administrations d'Etat, éléments pour un diagnostic » in pages personnelles sur le web

GALLAND (Jean-Pierre) et DECROP (Geneviève), *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?*, Colloque organisé par le Ministère de l'Equipement, la Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2000

CALLON (Michel), LASCOUMES (Pierre), BARTHE (Yannick), *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, le Seuil, 2001

LASCOUMES (Pierre), « L'expertise peut-elle être démocratique ? » in *Le Monde des débats*, Novembre 1999

Commission Nationale d'Evaluation du RMI, sous la présidence de Pierre VANLERENBERGHE, « Evaluation du RMI 1989-1992, évaluer pour proposer »

Pierre VANLERENBERGHE, « Le double objectif de l'évaluation : connaître les effets du RMI et faire accepter l'évaluation permanente et générale des politiques sociales » in DELAGE (Bernard), *L'évaluation des politiques sociales*, Presses de la Maison d'Aquitaine des Sciences de l'Homme, 1996, pp. 35-43

FRAGONARD (Bertrand), « La DIRMI et l'évaluation : attentes et inquiétudes » in DELAGE (Bernard), *op.cit.*, pp. 23-33

TREPOS (Jean-Yves), « Quelques états de la demande d'expertise sociologique en France » in LEGRAND (Monique) dir., *La sociologie et ses métiers*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 205-209

MARTIN (Gérard), *La dynamique des politiques sociales, observer, décider, évaluer*, Paris, L'harmattan, 1996

RISSELIN (Patrick), « L'observation sociale, un concept encore à définir » in *Le flash de la Direction de l'Action Sociale*, n°18, Septembre 1997

NOBLET (Pascal), « Les statistiques des associations de solidarité » in *Les Travaux 2000 de l'Observatoire National de la pauvreté et de l'Exclusion Sociale*, La Documentation Française, Paris, 2000, pp.133-173

Secours Catholique, Rapport statistique 2000, « La France des sans ressources », 6 Novembre 2001

Observatoire National de la pauvreté et de l'Exclusion Sociale, *Rapport 2000*, La Documentation Française, Paris, 2000, p.8

*Les Travaux 2000 de l'Observatoire National de la pauvreté et de l'Exclusion Sociale*, La Documentation Française, Paris, 2000

DU CHEYRON (Patrick), « Immigration, recherche, décision » in *Politiques d'immigration et d'intégration*

DONZELOT (Jacques), *Conditions d'émergence des observatoires sociaux territoriaux*, Rapport du CEPS pour la MIRE, 1994

DESROSIERES (Alain), *La politique des grands nombres, une histoire de la raison statistique*, La Découverte,

LEGROS (Michel), « Observer le social, un certain regard » in *Informations sociales*, n°27, 1993

NOIRIEL (Gérard), « Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques » in *Genèses*, n°26, Avril 1997

GARRO (Bernard), « Les systèmes d'information, une ambition raisonnée au service de l'action sociale » in *Echanges santé-social*, n°88/89, Décembre 97

« Observer le social », dossier spécial *Informations sociales*, n°27, 1993

BOURGOIN (Sandrine) et alii, « Les conditions d'émergence de la fonction études dans les CAF », in *Recherches et Prévisions* n°52, 1998

Observatoire des nouveaux risques sociaux (ONRS), Les travaux de l'ONRS 1998

FAYET (Catherine), « L'observatoire social de Picardie » in *IASS La Revue*, n°25, 1999

Marie-Thérèse Join-Lambert « Un éclairage plus rigoureux des phénomènes de pauvreté » in *Acteurs, Revue du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité*, n°39, Novembre 1999

Observatoire Social Méditerranéen, *Traitement automatisé des Indicateurs Socio-Economiques*, Département des Bouches du Rhône, Données 1996, mult.

### **Sites internet**

[www.forumrefugies.org](http://www.forumrefugies.org) (le site d'une association lyonnaise gestionnaire d'un CADA. Le meilleur site sur le sujet)

[www.ftda.org](http://www.ftda.org)

[www.gisti.org](http://www.gisti.org)

[www.economiehumanisme.org](http://www.economiehumanisme.org)

[www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)

[www.ecre.org](http://www.ecre.org) (un réseau européen d'associations luttant pour la défense du droit d'asile)

[www.amnisty.org](http://www.amnisty.org)

[www.eapn.org](http://www.eapn.org)

---

## Liste des annexes

---

- La liste des personnes rencontrées
- L'argumentaire envoyé à la DREES par le CTRI d'Alsace pour le financement d'une étude de faisabilité d'un observatoire dans le champ de l'AHJ
- Une présentation de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
- Le travail du Conseil National de l'Information Statistique
- Portrait social de l'Alsace
- Les observatoires sociaux existant dans la région Alsace

## Liste des personnes rencontrées

### **1. Les acteurs et professionnels de terrain**

- La cellule d'appui aux CHRS de la FNARS (**B. Garcia**),
- Le n° d'appel pour l'hébergement d'urgence "115" géré par l'association ACCES à Mulhouse (**M. Dan Ruddy**)
- Le Service d'Urgence Sociale de Mulhouse (**M. Hervé Schmidt**)
- Des directeurs de CHRS et de CADA (**Mme Liliane Bick, M. Daniel Tournier**)
- Le SSAE (**MM. Taton et Meliani**)

### **2. Les administrations**

- La Direction de la solidarité du Conseil général du Haut-Rhin (**M. Hergott**)
- Le pôle social de la DDASS 67 (**Mme Karine Stebler**)
- Le service professions et politiques sociales de la DRASS d'Alsace (**M. D. Ecrement**)
- Le bureau des étrangers de la Préfecture du Haut-Rhin (**M. Fischer**)

### **3. Les observatoires sociaux d'Alsace**

- L'INSEE (**Michel David**),
- Le Centre de Recherche pour l'Etude et l'Action en faveur des Inadaptations d'Alsace (**Frédéric Bauer**),
- L'Observatoire Haut-Rhinois de l'Action Sociale (**Mmes. Hergott et Brigitte Petitdemange**),
- L'Observatoire régional de la santé d'Alsace (**M. Imbert**)
- L'observatoire régional de la santé et des affaires sociales de Lorraine (**M. Yvon Schléret**)

### **4 – Des responsables nationaux de l'observation sociale**

- L'Observatoire National de la Pauvreté et de l'exclusion sociale (**Noelle Silvani**)
- La DGAS (**Pascal Noblet**),
- La DREES (**Claudine Covo**)

## PROJET d'ETUDES 2002

### Avec financement éventuel sur crédits DREES Chapitre 34.94.20

#### 1. Intitulé du projet

Etude de faisabilité d'un dispositif d'observation sociale régionale dans le champ de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion

#### 2. Nom du ou des responsables du projet :

Mme FISCHER et M. FILSER (DRASS )

#### 3. Partenariat

*Maître d'ouvrage* : comité de pilotage régional (DRASS-DDASS67-DDASS68- FNARS-Associations- collectivités locales) (cela pourrait être le comité de suivi de la mise en perspective régionale)

*Maître d'œuvre* : ORSAL

#### 4. Objectifs de l'étude, résultats attendus, Méthodologie utilisée, calendrier des opérations (cf argument ci-joint)

#### 5. Participation technique de la DREES

Participation des opérateurs et d'un représentant du maître d'ouvrage aux réunions interrégionales organisées par la DREES sur les études 2002 concernant les CHRS.

#### 6. Cadre dans lequel ce travail est opéré

Mise en perspective régionale du schéma de l'accueil de l'hébergement et de l'insertion

#### 7. Articulation éventuelle avec d'autres projets d'étude : oui

Le projet visera également à produire à terme des indicateurs pouvant participer à l'évaluation du PRAPS Alsace (état de santé, problèmes d'accès aux soins...)

#### 8. Demande de financement à la DREES : Oui

#### 9. Difficultés réelles ou prévues

Il existe déjà en Alsace des outils de recueil développés en particulier par la Cellule d'appui aux CHRS du Haut-Rhin, le CODA du Bas-Rhin, les deux centres 115 et probablement par des structures isolées. Ces outils disparates sont pour certains opérationnels depuis plusieurs années. La mise en place d'une observation harmonisée sur l'ensemble de la région conduira probablement certains acteurs à faire évoluer leur dispositif d'observation, ce qui provoquerait une rupture dans leurs séries statistiques (avant et après 2003). Une certaine résistance à l'évolution de ces outils risque donc de s'exprimer. L'étude de faisabilité visera autant que possible à minimiser les évolutions des outils en place.

# Mise en place d'un Observatoire Régional de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion en Alsace

## Argument

### 1. Le Contexte

La nécessité d'une meilleure connaissance des publics a été un constat partagé par tous les acteurs engagés dans la démarche d'élaboration des Schémas de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'insertion en Alsace.

Comme l'évoque le schéma du Bas-Rhin, "le décalage croissant entre le besoin et la demande, l'instabilité du public et l'incertitude des trajectoires, l'exigence de définition des prises en charge et l'évaluation des pratiques, rendent nécessaire une observation suivie. »

Ce consensus s'est traduit par la volonté des acteurs de faire de la construction d'un observatoire des publics relevant du champ de l'AH1 un des objectifs de la « mise en perspective régionale », en cours de finalisation.

La construction d'un tel dispositif nécessite toutefois de prendre la mesure du travail à effectuer, en vue notamment de définir le champ de l'observation (quelle extension donnée au champ de l'AH1, quelles structures et quels services en relèvent ?), les finalités précises de l'observation (adaptation de l'offre ? des prises en charge ? évaluation des structures ?), et des méthodes de recueil et de traitement. Au total, observer qui, pourquoi et comment ?

Il est alors apparu que la démarche de construction d'un tel dispositif pouvait se faire en plusieurs phases :

- une phase de diagnostic et de proposition, confiée à un opérateur externe, en l'occurrence l'Observatoire Régional de la Santé d'Alsace, durant l'année 2002, à charge pour celui-ci de faire un état des lieux et d'accompagner les acteurs des schémas à définir un cahier des charges pour un futur observatoire,
- Une phase de réalisation et de mise en place opérationnelle de l'observatoire, à l'horizon 2003, qui tiendrait compte des conclusions de l'étude de faisabilité, et dont l'opérateur serait choisi par appel d'offres.

### **2. L'architecture possible du dispositif à l'horizon 2003**

Sous l'impulsion du CTRI, un groupe technique réunissant la DRASS, la DDASS du Bas-Rhin et la DDASS du Haut-Rhin a tenté de définir l'horizon et les objectifs d'un tel observatoire tel qu'il résulterait de la démarche. Un certain nombre de points ont permis de clarifier les attentes de l'Etat :

*En ce qui concerne le public à observer*, il s'agit du public relevant des schémas de l'accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion dans son acception large, c'est à dire dans toute sa diversité et son hétérogénéité. Un des publics prioritaires qui en Alsace influence l'ensemble des politiques de lutte contre les exclusions est constitué des demandeurs d'asile et de son « halo » (asile conventionnel, territorial, réfugiés statutaires, déboutés du droit d'asile...) sur lequel le déficit de connaissance est constaté par tous. Toutes les structures d'hébergement, notamment celles financées par l'Etat, sont concernées : CHRS,



hébergement d'urgence (ALT ou non), accueil de jour, de nuit, mais aussi CADA, CPH, pré-CADA, AUDA ..

*En ce qui concerne les finalités de l'observation*, un consensus se dégage pour dire que la production de statistiques n'a pas d'intérêt en soi. Il s'agit d'abord de montrer aux partenaires que la démarche d'observation repose sur le pari de la transparence : transparence des besoins (combien de personnes sont à la rue, sans hébergement ? ), transparence des moyens mis en œuvre (quelles sont les politiques et les moyens que l'Etat impulse ?), transparence dans le fonctionnement des structures, transparence dans les processus de prise en charge. La meilleure connaissance des publics, et en particulier de leur trajectoire, a pour but final l'identification, l'analyse et l'adaptation des pratiques de prise en charge. L'observatoire pourrait alors avoir trois missions :

- ◆ le traitement et l'analyse de données (suivi régulier) et la réalisation d'enquêtes ponctuelles
- ◆ l'échange de pratiques dans des forums pour la construction d'une expertise collective partagée,
- ◆ la prestation de service en matière de documentation, visant à créer un centre de ressources

*En ce qui concerne les méthodes de recueil et d'analyse*, il s'agit bien de connaître la trajectoire des publics, et donc de se doter d'un outil de suivi régulier des flux d'entrée et de sortie dans toutes les structures. L'individualisation des données, nécessaire pour le suivi de trajectoires et l'évaluation de la demande, nécessiterait un procédé de codage pour conserver l'anonymat. Il s'agirait pour le futur observatoire de

- ◆ Capitaliser les recueils de données existants et le cas échéant les harmoniser. Il s'agit notamment des données des diverses coordinations existant dans les deux départements, pour l'hébergement de droit commun (cellule d'appui aux CHRS dans le 68, future coordination dans le 67) et l'hébergement spécifique des demandeurs d'asile (CODA dans le 67 et future plate-forme dans le 68). Des items à renseigner pourraient être destinés à tout public, et d'autres plus spécifiques à des catégories particulières.
- ◆ Analyser ces données, éventuellement à l'aide de partenaires extérieurs comme l'ORIV pour les publics plus spécifiques, avec les établissements, vers qui des retours d'information individualisés pourraient se faire chaque année, et surtout avec les professionnels de terrain lors d'échanges de pratiques.

Le schéma suivant permet de préciser quelle pourrait être l'architecture future d'un tel dispositif :

- Les **établissements** et services concernés sont les premiers acteurs du système d'information : ce sont eux qui recueillent les données auprès des usagers
- Ceux-ci sont coordonnés par **les « cellules »** plus ou moins spécialisées sur un public et à visée départementale. Elles ont un rôle essentiel de pilotage et de régulation du secteur, et de premier recueil des données de gestion essentielles à leur mission (recensement des places disponibles, diagnostic sur les personnes à orienter...)
- Enfin **l'observatoire régional**, dont le porteur devrait être un acteur neutre pour lui permettre de faire tiers entre l'Etat, les associations et les fédérations, pourrait harmoniser le recueil de données, en assurer le traitement, l'exploitation, l'analyse et la valorisation, notamment auprès des professionnels.

En ce qui concerne les données qu'il serait utile de connaître, on peut les classer en trois catégories :

- celles qui concernent tout le public de l'AHI indistinctement
- celles qui concernent plus spécifiquement les demandeurs d'asile
- celles enfin qui concernent le public de droit commun

### **3. Les objectifs de l'étude de faisabilité en 2002**

A partir des objectifs que s'est fixé l'Etat, la phase préliminaire de diagnostic et de propositions effectuée par l'ORSAL aura pour objectif de construire le cahier des charges du futur observatoire. Pour ce faire il sera nécessaire de définir, en concertation avec l'Etat et les acteurs de terrain, et en fonction des attentes et des contraintes de chacun,

- le rôle précis des différents acteurs (Observatoire des publics AHI, cellule d'appui aux CHRS 68, future coordination dans le 67, CODA 67, future plateforme dans le 68, structures accueillant le public AHI)
- les données
  - minimales à recueillir en "routine" dans tous les lieux d'observation,
  - spécifiques à recueillir auprès de certains publics, dans certaines structures ,
  - pouvant faire l'objet d'enquêtes ponctuelles complémentaires (état de santé, accès à l'information, ...),
- les circuits d'information en amont de l'observatoire c'est à dire des structures de terrain vers l'Observatoire, (fréquence de transmission des informations, support de transmission...),
- les outils et méthodes de contrôle de qualité, les procédures de validation des résultats et des interprétations,
- les procédures assurant le secret statistique et l'anonymat des personnes tout en autorisant le suivi des parcours, (anonymisation des données par transformation du nom et de la date de naissance en un numéro d'identification unique par exemple),
- les circuits d'information en aval de l'observatoire (qui est destinataire de quels indicateurs produits par l'Observatoire),
  - nature des indicateurs retransmis par l'Observatoire aux structures accueillant du public (il est par exemple envisageable de remettre annuellement à chaque structure un ensemble d'indicateurs statistiques sous forme de tableaux et graphiques, concernant leur activité, utiles à la rédaction de leur rapport d'activité,
  - nature des indicateurs retransmis aux services déconcentrés de l'Etat, (détail des indicateurs par structure, par famille de structure...),
  - nature des indicateurs faisant l'objet d'une publication,
- les attentes des acteurs de terrain vis à vis d'un centre de ressources, ses objectifs et son mode de fonctionnement.

L'étude de faisabilité visera également à évaluer la charge de travail induite par un recueil systématique pour les structure de terrain (recueil du nombre de demandes d'entrée, d'entrées et de sorties enregistrées par structure en l'an 2001 et temps nécessaire au remplissage d'une fiche "demande d'entrée" et d'une fiche "sortie").

Le projet sera construit, autant que faire se peut, en coordination avec d'autres projets régionaux. Il serait ainsi possible à terme de comparer les situations de différentes régions et même, dans l'idéal, en cas d'adoption d'un dispositif d'observation national, d'avoir une vision complète des parcours de personnes aux trajectoires inter-régionales.

#### 4. Etapes méthodologiques

L'intervention de l'ORSAL pourrait être menée en deux étapes :

la réalisation d'un état des lieux visant à évaluer :

- les données disponibles au niveau local
- les expériences en la matière dans d'autres régions,
- les contraintes qui peuvent peser sur les acteurs de terrain
- l'articulation possible avec les cellules de coordination existantes

Après présentation de l'état des lieux, l'animation de groupes de travail réunissant l'Etat et les partenaires pour définir le cahier des charges du futur observatoire

#### 5. Calendrier/ financement

L'ensemble des travaux serait réalisé au cours de l'année 2002.

##### Budget et programme de travail prévisionnel :

- Préparation du projet : 1 jour
- Réunion comité de pilotage, finalisation du projet : 1 jour
- Envoi aux structures d'un questionnaire sur les outils de recueil existants : 0.5 jour
- Recherche des outils existants hors Alsace et des projets en cours, recherche bibliographique, synthèse des éléments : 5 jours

TOTAL état des lieux : 7.5 jours

- 4 réunions de concertation et de travail :

présentation état des lieux

travail sur l'ensemble des éléments du cahier des charges

rédaction de relevés de décisions

4 jours

- Rédaction du projet de cahier des charges, y compris élaboration des outils de recueil : 10 jours

TOTAL préparation cahier des charges : 14 jours

Phase de concertation et d'évaluation de la faisabilité avec les acteurs de terrain

5 réunions auprès des structures (2 à 3 par département) : 5 jours

// modification éventuelle du projet, prise en compte des difficultés éventuelles, synthèse des réactions : 2 jours

Validation du projet de cahier des charges par le comité de pilotage : 1 jour

TOTAL concertation de terrain : 8 jours

(Rédaction appel d'offres : DDASS/DRASS : 0 jour)

Réunions et déplacements à Paris (DREES + observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale) : 3 journées + 3000 F de frais

**TOTAL : 32.5 jours à 3 500 francs la journée**

**+ 3 000 francs de frais de déplacement =**

**116 750 francs**

**17 798 Euros**

**L'observation du public AHI :  
Les informations nécessaires**

<p><b>Commun aux deux publics</b></p> <p><u>1. Trajectoires d'hébergement</u> Repérer les parcours d'hébergement : (rue, squat) accueil de nuit, hôtel social, hébergement d'urgence, CHRS, résidence sociale, FJT // Hôtels, pré-CADA, AUDA, CADA, CPH + droit commun pour les demandeurs d'asile, réfugiés ou déboutés.</p> <p><u>2. Santé, accès aux soins</u> CMU, AME, PMI, Evaluation de l'accès aux soins dans les structures</p> <p><u>3. Réseau familial et communautaire</u> Statut matrimonial, taille de la famille, densité des relations familiales restreintes et élargies Ampleur des solidarités familiales et communautaires (hébergement, aide alimentaire, financière), en particulier pour les publics suivants : <i>jeunes en rupture, femmes victimes de violence, femmes isolées avec enfants, demandeurs d'asile territoriaux</i></p>	
<p align="center"><b>Demandeurs d'asile (conventionnels et territoriaux) , réfugiés statutaires et déboutés</b></p> <p><u>1. Avancée procédure administrative</u> (OFPRA- CRR- Préfecture),</p> <p><u>2. Revenus, accès aux droits sociaux</u> Allocation d'Attente, Allocation d'Insertion (repérage et veille sur les fins de droits), Allocation Sociale Globale dans les CADA, pécules</p> <p><u>3. Alimentaire, hygiène, vestiaire</u> Accès à l'aide caritative, évaluation des besoins</p> <p><u>4. Prise en charge des enfants :</u> Scolarisation, suivi PMI ou ASE, réalité accès CMU</p> <p><u>5. Intégration</u> Maîtrise de la langue, accès aux formations linguistiques pour les réfugiés</p>	<p align="center"><b><u>Droit commun de l'exclusion</u></b></p> <p><u>1. Accès aux droits et minima sociaux</u> RMI, API</p> <p><u>2. Insertion professionnelle</u> Adaptation à la vie active, stages d'insertion, emploi.</p> <p><u>3. Accès au logement</u></p>

## Une présentation de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale

Il ne s'agit pas ici de faire la genèse de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'exclusion sociale, créé par la Loi du 29 juillet 1998 <sup>1</sup>. Peut-être est-il tout de même nécessaire de s'arrêter sur la configuration nouvelle qu'il tente d'instaurer en matière de rapport entre savoir et pouvoir. Plus attentif aux représentations, aux savoirs associatifs, aux savoirs collectés par les dispositifs régionaux, plus tourné vers le grand public et moins vers les administrations, cet organisme restreint tente de formaliser, avec le peu de recul dont nous disposons pour appréhender ses travaux, les attendus et les objectifs de cette nouvelle fonction qu'est l'observation dans le champ de la grande exclusion.

La Loi lui assigne 4 missions :

- rassembler, analyser, diffuser les données et informations relatives aux situations de pauvreté et exclusion ainsi qu'aux politiques menées
- contribuer au développement de la connaissance et des systèmes d'informations dans les domaines mal couverts
- faire réaliser des travaux d'études et de recherches en lien étroit avec le Conseil National de Lutte contre les Exclusions
- présenter chaque année un rapport public

Pour la première fois la fonction « observation » est aussi clairement différenciée des fonctions de CONSEIL, de RECHERCHE, de PLANIFICATION et d'EVALUATION.

En effet, l'observatoire, comme le premier rapport public le précise, n'est pas un centre d'études et de recherches de plus. Composé de 22 membres, son rôle est plus d'impulser une politique de la connaissance, d'animer un réseau, également de commanditer des études grâce à un budget propre (5 millions de francs en 2000). Il est administrativement indépendant, et peu s'auto-saisir de sujets d'enquêtes.

Son rôle n'est pas non plus de faire des propositions et de « conseiller le prince » (en cela il est différent du *Conseil d'Analyse Economique* créé par le Premier Ministre en 1997 où les

---

<sup>1</sup> Article 153 de la Loi du 29 Juillet 1998, Décret n°99-215 du 22 Mars 1999 et arrêté du 5 mai 1999  
Léopold CARBONNEL - Mémoire de l'Ecole Nationale de la Santé Publique - 2002

chercheurs présents sont clairement en position d'expertise). Ce rôle dans le domaine est assuré par le Conseil National de Lutte contre les Exclusions, placé auprès du Premier Ministre, et composé de parlementaires et d'associations, qui rend un rapport chaque année. Par contre le CNLE peut passer des commandes à l'observatoire, et le président du CNLE est membre de droit de l'observatoire (et inversement). Cette configuration est relativement originale dans le paysage administratif français qui rassemble beaucoup de « haut-comités » de sages qui ont un rôle à la fois de connaissance, d'alerte et de conseil.

Enfin, l'observatoire n'a pas de mission spécifique en matière d'évaluation. La Loi de 1998 a confié cette mission au Gouvernement lui-même qui doit l'effectuer tous les deux. La première évaluation a été confiée à l'IGAS. La configuration par rapport au RMI a donc radicalement changé. La commande d'études peut être utile à l'évaluation d'une politique, mais ce n'est pas l'instance d'évaluation qui est le commanditaire direct des chercheurs.

Cela se confirme si l'on compare la composition de la Commission Nationale d'Evaluation du RMI avec celle du tout récent Observatoire. Dans la commission d'évaluation du RMI, aucun chercheur, mais deux membres de la Cour des comptes, deux du Conseil d'Etat, une de l'IGAS, deux personnes du secteur de l'entreprise.. et un pasteur. Seul un sociologue et deux chargés de mission du CGP sont désignés parmi les rapporteurs. Les chercheurs ne sont que les « maîtres d'ouvrage » des études que la commission leur commande. Les acteurs de terrain sont certes consultés, mais pas représentés.

L'Observatoire national, lui est composé de trois « collègues » :

- **7 membres de droit**, représentants les administrations (INSEE, CGP, DRESS, DARES, Direction Prévision du Ministère des Finances) et le Conseil National des politiques de Lutte contre l'exclusion
- **7 universitaires et chercheurs** « dont la compétence est reconnue dans le domaine de la pauvreté » (3 chercheurs du CNRS, 3 universitaires, un administrateur de l'INSEE
- **7 personnalités qualifiées** « ayant concouru ou concourant par leur action à l'insertion et à la lutte contre les exclusions », essentiellement des représentants du mode associatif (Emmaüs, ATD...)

On peut noter tout de même que la Présidente de l'Observatoire, Mme JOIN-LAMBERT, membre de l'IGAS, était déjà membre de la commission d'évaluation du RMI et qu'elle a rendu un rapport au Premier Ministre sur le mouvement des chômeurs en 1998.

L'avant-propos du rapport 2000 illustre bien la philosophie générale qui anime les membres de l'observatoire et qui dessinent une nouvelle configuration des rapports entre savoir et pouvoir dans le domaine, suivant en cela les tendances examinées dans la première partie de ce travail.

Le rapport tente de répondre à trois objections possibles à la création de cet observatoire (un de plus... ?) : la connaissance courrait d'abord le risque d'être « stérile », dans un tel domaine dominé par l'urgence de l'action sur le terrain, d'être ensuite « abstraite » et centralisé car ne reposant sur les configurations locales, enfin « désincarnée et normative » si l'expérience vécue et sensible des acteurs (usagers et associations) n'était pas prise en compte. Ce sont en fait trois couples d'antinomie qui sont interrogés : connaissance/action, savoir des experts/savoir des profanes , savoir local/savoir global.

- **Connaissance et action.** Si l'observatoire n'a pas un rôle de conseil et de propositions, il vise à donner des informations et produire des connaissances indiscutables sur des phénomènes politiquement sensibles. « *On ne le répètera jamais assez : les politiques menées se fondent sur les représentations des phénomènes ; lorsque ces représentations changent, du fait des progrès des connaissances, les orientations de l'action s'infléchissent ou s'affinent.* »<sup>2</sup>. Le premier travail de l'observatoire en 2000 a donc été de faire un état des lieux des données statistiques sur la pauvreté, et également de lancer une enquête, qui pourrait devenir permanente, sur les représentations de la pauvreté dans l'opinion.<sup>3</sup>
  
- **Savoir expert/ savoir profane.** La démocratisation des savoirs ne concerne pas uniquement la diffusion des données : elle concerne aussi sa production. Cette tendance repérée par les sociologues des sciences a bien été prise en compte par l'observatoire, qui doit son existence à une exigence forte des associations, et dont un tiers des membres en sont issus. L'Observatoire tente ainsi de légitimer l'expertise que les associations ont commencée à développer en matière de connaissance des publics. Des expérimentations ont aussi été lancées pour mieux formaliser et exploiter les statistiques des associations.<sup>4</sup> Cette intégration de l'expertise associative ne va pas sans mal dans la mesure où il s'agit pour elle de s'ouvrir à plus de rigueur méthodologique, ce qui peut signifier pour elles aussi moins de liberté de ton.

---

<sup>2</sup> Observatoire National de la pauvreté et de l'Exclusion Sociale, *Rapport 2000*, La Documentation Française, Paris, 2000, p.8

<sup>3</sup> cf cahiers 1 et 2 in *Les Travaux 2000 de l'Observatoire National de la pauvreté et de l'Exclusion Sociale*, La Documentation Française, Paris, 2000

- **Savoir local/savoir global.** Le rapport 2000 annonce une réflexion de plus grande ampleur sur l'observation sociale décentralisée. D'abord en lançant un atlas géographique de la pauvreté pour cerner la problématique des territoires les plus touchés, ensuite en lançant une première concertation avec les expériences locales qui existent en la matière. Mme Noëlle SILVANI, secrétaire de l'Observatoire, et Mme Claudine COVO, de la mission d'animation régionale à la DREES, m'ont indiqué un certain nombre de travaux en cours sur cette question.

Un premier recensement <sup>5</sup> des structures d'observation sociale locale a déjà été fait en 1999. Il s'agissait alors pour la DGAS et la DREES de faire un état des lieux, mais aussi d'impliquer les services déconcentrés pour inscrire des projets de création ou de consolidation de ces structures dans les Contrats de Plan Etat-Région 2000-2006. Certains constats avaient été formulés dès 1999 :

- L'existence de fortes disparités régionales
- La difficulté pour des structures d'atteindre un seuil critique
- La mobilisation non optimale des financements
- La faible homogénéité des informations produites
- La coopération insuffisante de ces structures avec les universités
- L'absence de coordination qui entraîne la multiplication d'études sur le même thème
- L'absence de suivi et d'évaluation des études produites
- Une faible valorisation des résultats

L'objectif assigné aux services déconcentrés après ce premier état des lieux était de mettre en place une coordination régionale des structures, de favoriser une définition concertée des besoins en matière d'informations et de recherche, d'encourager les coopérations et les projets de création de structures dans le cadre des conventionnements Etat-Région et politique de la ville.

Plus de deux ans après, la DREES, la DGAS et l'observatoire national constatent la faible implication des services déconcentrés, et en particulier des DRASS. La DRESS est actuellement en train d'actualiser le premier recensement de 1999 <sup>6</sup>. Une mission de l'IGAS

---

<sup>4</sup> cf

<sup>5</sup> Circulaire DGAS-DRESS n°99/540 du 22/09/1999 relative à la mise en place d'une structure régionale de coordination de l'observation sociale

<sup>6</sup> Lettre aux DDASS et DRASS du 31 Mai 2001



a été confiée à Emmanuelle MENGUAL sur ce sujet. La DGAS va organiser avec la conférence des DRASS un groupe de travail sur le problème du choix des indicateurs sanitaires et sociaux au niveau territorial. Enfin, l'observatoire national a rencontré certains acteurs locaux à Besançon, en Auvergne (le Conseil Economique et Social Régional), en Rhône-Alpes.

Il ne fait pas de doute que la reproduction du cheminement qui a conduit à la création de l'Observatoire national, avec sa configuration et sa tonalité originale, soit plus lente et plus difficile sur le terrain. Les conflits entre acteurs, les divergences d'appréciation y sont très fortes, et les obstacles nombreux. Qu'on en juge à ces quelques lignes écrites par la Présidente de l'Observatoire sur la difficile alchimie qui est l'horizon idéal d'un tel travail : « *Ajoutons que la présence dans notre conseil de membres engagés dans la lutte contre l'exclusion nous a conduit à rechercher dans nos études et publications **le ton juste – ni militant, ni misérabiliste, ni stigmatisant-** qui convient aux sujets difficiles que nous avons à éclairer* »<sup>7</sup> Tel est sans doute le pari à remplir au niveau local.

---

<sup>7</sup> Rapport 2000, op.cit., p. 9

1/ Etablissements et services

## BAS-RHIN

## HAUT - RHIN

2/ Dispositifs de coordination départementaux

CHRS Urgence

1 - ALT

« **CADO** »  
Coordination Accueil Diagnostic Orientation

Dispositif spécifique Demandeurs d'asile :  
Hôtels  
Pré-CADA

« **CODA** »  
Coordination demandeurs

CHRS Urgence  
ALT



Dispositif spécifique Demandeurs d'asile :

Cellule d'appui aux CHRS  
FNARS

Commission Locale d'Admission  
**=> projet de plate-**

3/ Niveau d'observation

*Harmonisation du recueil des données*

- *Items communs*
- *Items spécifiques aux demandeurs d'asile*

**Observatoire régional du public AHI**

- *Traitement et analyse des données*
- *Echange de pratiques (forum régional d'interprétation des données et d'échanges)*

## Le travail du Conseil National de l'Information Statistique

Un très important effort de définition a été entrepris en France. Le Conseil National de l'Information Statistique, saisi une première fois par le père Wrésinski en 1987 suite à son rapport au Conseil Economique et Social, puis par la Fondation Abbé Pierre en 1993, a constitué un groupe de travail qui a émis plusieurs recommandations, et a surtout tenté d'y voir plus clair dans les situations :

*« Etre sans abri n'est pas une caractéristique définissant une sous-population mais bien plutôt une situation commune à des populations hétérogènes à un moment donné de leur histoire . Dès lors la question de leur dénombrement apparaît non pas secondaire mais dénuée de ses. (...) Cette situation qui se définit avant tout par l'absence de logement personnel et permanent concerne toutes les personnes exclues du logement, et conduit à poser comme question première : pourquoi, comment ? plutôt que : combien ? »<sup>1</sup>*

Le groupe différencie aussi trois types de situations :

- **Les situations hors-normes** (à la rue, cave, parking, chantier, squat)
- **Les situations en structures collectives** (asile de nuit, centre d'hébergement, hôtel, meublé)
- **Situations en logement ordinaire** : hébergement chez des parents ou amis, sous-location, logement insalubre, menace d'expulsion ...)

Après avoir constaté la difficulté des statistiques traditionnelles à appréhender ce public, du fait que le recensement et les enquêtes auprès des ménages sont basées sur le domicile des personnes, le CNIS a lancé plusieurs enquêtes expérimentales réalisées au milieu des années 90

- *Directement auprès des personnes à la rue* , réalisée à Paris par l'INED et à Strasbourg par le CREAL. Il n'y a pas eu véritablement de dénombrement, et les personnes ont été difficiles à contacter : la rue ne s'est pas révélé un lieu d'enquête idéal
- *dans les services d'hébergement et de restauration*. Ces services sont fréquentés par une très grande majorité de sans-abri, et sont un cadre plus adéquat pour réaliser des questionnaires et entretiens

---

<sup>1</sup>, Groupe de travail présidé par Pierre Calame, « Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement » *Actualités du Conseil National de l'Information statistique*, n° 17, Mai 1996

- *les fichiers d'allocataires aux revenus faibles*. Deux enquêtes dans la région lyonnaise et en Seine Saint-Denis ont porté sur les fichiers d'allocataires du RMI pour évaluer les difficultés d'accès au logement
- *des situations de justice (menaces d'expulsion)* : de grandes divergences locales sont apparues dans les pratiques des tribunaux

Le groupe a aussi émis trois recommandations :

- La connaissance de l'exclusion du logement ne doit pas porter uniquement sur les sans-abri par des enquêtes spécifiques, mais doit être pris en compte dans toutes les enquêtes (emploi, santé...), et sur le marché du logement
- Le besoin d'informations se fait ressentir aussi au niveau local, notamment sur la situation du marché du logement
- Pour améliorer la qualité des informations, il faut favoriser le travail interdisciplinaire, en collaboration avec les professionnels et les usagers.

Ses quatre propositions :

- Réalisation d'une enquête nationale auprès des personnes fréquentant les lieux d'hébergement (réalisé par l'INSEE en 2001, en cours d'exploitation)
- Mieux prendre en compte les personnes sans domicile dans le Recensement de la Population et ses enquêtes dérivées
- Développer des investigations locales sur les difficultés d'accès au logement

Réaliser une enquête nationale sur les ménages menacés d'expulsion.

# Portrait social de l'Alsace

La région Alsace en matière sociale présente de fortes singularités. Deuxième région la plus riche de France (par son PIB/habitant) derrière l'Île de France, l'Alsace est une région *économiquement très dynamique* et qui profite de sa situation frontalière avec l'Allemagne et le bassin rhénan. Son taux de chômage est ainsi le plus bas des régions de France, avec 5.1 % fin 2000.

Cette situation économiquement favorable provoque une *grande attractivité démographique*. Avec 1 734 145 habitants au Recensement de la Population de 1999, elle a une densité de population trois fois supérieure à la moyenne, et un rythme de croissance par rapport à 1990 deux fois supérieur à celui de la France. Cette attractivité s'illustre aussi *une forte proportion de personnes de nationalité étrangère*, 8.3 % de la population en 1997, soit plus du double de la moyenne nationale. Il s'agit essentiellement d'allemands, de turcs et d'algériens.

La principale caractéristique de la précarité en Alsace est d'être très fortement concentrée sur les trois grandes agglomérations de la région (Strasbourg, Colmar et Mulhouse). En 1997, la précarité monétaire (mesurée par le nombre de personnes disposant de ressources inférieures au seuil de pauvreté, soit 3730 F en 1997) touchait 113 000 personnes, soit 7 % de la population, un chiffre inférieur à la moyenne nationale.

Mais 70 % de ces personnes à bas-revenus vivent concentrées dans les trois agglomérations de la région, et plus encore dans certains quartiers plus particulièrement stigmatisés.<sup>2</sup>

En 1997, 40 178 personnes étaient allocataires de minima sociaux en Alsace (RMI, API, AAH, Minimum vieillesse), soit 3 % de la population.

Parmi les allocataires des CAF des trois grandes agglomérations mulhousiennes (avec ou sans minima sociaux), soit 115 000 allocataires qui couvrent une population 322 000 personnes, on constate un fort contraste entre cinq profils

- Personnes très précaires souvent isolées et inactives, très dépendants des allocations : ces allocataires sont plutôt jeunes Ils représentent 16 000 personnes
- Familles précaires avec forte proportion de chômeurs (31 000 personnes)

---

<sup>2</sup> cf le travail de cartographie très riche réalisé par l'INSEE et le SGARE, *Atlas social des quartiers d'Alsace*, Editions INSEE, 2001

- Personnes seules et couples sans enfant avec une précarité moyenne ( 49 000 personnes)
- Familles nombreuses avec précarité moyenne (102 000)
- Familles à bons revenus avec forte proportion d'actifs (122 000 personnes)

Le « noyau dur » de l'exclusion en Alsace, si l'on peut dire, touche ainsi près de 50 000 personnes

## Les observatoires sociaux en Alsace en 2001

	<b>CREAI</b>	<b>ORSAL</b>	<b>OHRAS</b>	<b>ORIV</b>
<b>Champ</b>	Handicap inadaptations	Santé des populations	Action sociale départementale	Intégration et politique de la ville
<b>Statut</b>	Association	Association	Service du Conseil général (direction solidarité)	Association
<b>Personnel</b>	4,7 ETP 1 Directeur chargés d'études 2 administratifs	8,3 ETP 1 directeur chargés d'études 2 techniciens d'études 2 secrétaires	3 ETP 2 chargés d'étude + une secrétaire	4 ETP 1 Directrice + 2 chargés d'études + 1 secrétaire
<b>Budget</b>	(1999) : 2,5 MF	(2000) : 2,6 MF	Conseil général	N.C.
<b>Principaux financeurs</b>	Etablissements Etat Collectivités locales	Etat Assurance-maladie Collectivités Fonds européens	Conseil Général	FAS-Préfecture Région- Caisse des dépôts Collectivités locales
<b>Activités</b>	Information, conseil animation Etudes Formation continues	Tableaux de bord Etudes Evaluations	Etudes Gestion fond documentaire	Centre de ressources Outil d'aide à la décision Lieu d'information et d'échanges
<b>Principales études récentes</b>	Schéma handicap Autisme Schéma formations sociales	Tableau de bord santé Schéma gérontologique Suivi CCAA, inégalités santé	Viellissement population immigrée et hand. Reg dep d'Aide sociale	Accès au logement social et à l'emploi Diagnostics locaux