

Réexamen du relevé des états initiaux dans le cadre de la statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale

Résumé de l'étude du Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) à l'attention des membres du groupe d'accompagnement de la statistique suisse de l'aide sociale

Résumé

1. Contexte

Deux types d'état sont relevés chaque année pour la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale: d'une part - pour tous les nouveaux dossiers - l'**état initial**, qui décrit la situation de l'unité d'assistance au début de la perception de l'aide sociale. D'autre part - pour tous les dossiers - l'**état en fin d'enquête**, qui représente la situation à la fin de l'année ou au mois pendant lequel le dernier versement a été effectué. Toutes les informations qui sont considérées pour l'état initial sont également relevées plus tard au jour de référence (fin de l'année civile, état en fin d'enquête). S'y ajoutent certaines variables qui sont relevées exclusivement au jour de référence (état en fin d'enquête).

Depuis l'introduction de la statistique de l'aide sociale, les états initiaux ne sont que peu plausibilisés et exploités. Certains services sociaux et représentants des producteurs de systèmes de gestion de dossiers se montrent réticents envers la saisie des états initiaux car ils doutent qu'elle soit proportionnée à l'avantage que l'on peut en tirer. Pour cette raison, la section de la statistique de l'aide sociale de l'OFS a mis au concours un mandat consistant à examiner **trois scénarios** portant sur la future prise en considération des états initiaux: le maintien du relevé des états initiaux assorti d'une optimisation de la qualité de ces données (« **statu quo optimisé** »), la réduction du relevé de l'état initial à un nombre minimum de variables (« **questionnaire minimal** ») et la **renonciation** au relevé des états initiaux. Le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) a été chargé de réaliser le mandat.

Les bases d'appréciation des scénarios sont élaborées en trois phases:

- La première phase consiste à développer un concept d'analyse présentant l'importance des états initiaux pour les exploitations de la statistique de l'aide sociale.
 - La deuxième phase vise à exposer comment les services sociaux procèdent concrètement au relevé des états initiaux.
 - La troisième phase présente des exploitations visant à contrôler la qualité des données des états initiaux et à décrire la fréquence à laquelle certaines variables statistiques changent de valeur entre l'état en début d'enquête et l'état en fin d'enquête (« probabilité pour la variable de changer de valeur »).
- Ces bases permettent ensuite d'évaluer les trois scénarios: pour chacun, on examine son impact sur le potentiel d'analyses, la charge de travail

que nécessite sa mise en œuvre et les risques qu'il entraîne pour la qualité de la statistique de l'aide sociale.

2. Concept d'analyse

L'état en fin d'enquête qui est établi pour un nouveau dossier décrit la situation au plus tard douze mois après le début de la perception de l'aide sociale; ce laps de temps peut être plus court selon le moment où le dossier a été ouvert. L'état en début d'enquête, en revanche, représente la situation **au plus tard six semaines après le premier versement**.

Le concept d'analyse distingue trois domaines importants pour l'analyse des états initiaux:

■ **Raisons de la perception de l'aide sociale:** l'accent est mis ici sur les raisons ayant occasionné directement les difficultés financières. Ces raisons sont, d'une part, la situation d'activité des bénéficiaires de l'aide sociale et, d'autre part, le fonctionnement des prestations sociales situées en amont de l'aide sociale. S'agissant de la deuxième raison, il importe de savoir pourquoi la situation de détresse financière n'est pas rétablie par d'autres prestations sociales.

■ **Evolution de la marge de manœuvre des bénéficiaires de l'aide sociale:** l'intérêt est ici centré sur l'évolution des ressources matérielles et immatérielles qui influencent la marge de manœuvre des bénéficiaires de l'aide sociale et, partant, les chances de ces derniers de sortir de l'aide sociale (intégration sur le marché du travail, formation, santé, situation familiale et du ménage, contacts sociaux, conditions de logement). Il s'agit par exemple de savoir si les bénéficiaires trouvent ou perdent un emploi, comment évolue le taux d'occupation des bénéficiaires actifs occupés, si la situation du ménage change ou si l'octroi de l'aide sociale a une incidence sur la santé des bénéficiaires.

■ **Evolution des dépenses individuelles d'aide sociale:** on veut ici connaître comment évolue le besoin d'aide sociale d'un ménage (ou d'une unité d'assistance) et quels processus sont responsables d'éventuels changements (suppression ou entrée en jeu de prestations circonstancielles, changements dans d'autres sources de revenus).

Le concept d'analyse désigne les variables dynamiques qui sont importantes pour la réalisation d'analyses statistiques dans les trois domaines susmentionnés. Entrent ici en ligne de compte plus de trois quarts des variables dynamiques relevées dans le cadre de l'état initial (y compris les variables concernant le budget et les variables facultatives). Cela confirme que la statistique de l'aide sociale est bien conçue et qu'il

est difficile d'identifier des variables peu importantes, voire « superflues ».

A noter que les explications données dans le concept d'analyse sont de **nature théorique** dans la mesure elles font abstraction de l'importance réelle des probabilités que les variables dynamiques changent de valeur. Concernant les états initiaux, le concept d'analyse ne définit pas d'obligation de relever des variables dynamiques importantes pour les analyses. Pour des raisons pratiques, il serait imaginable de renoncer à relever l'état initial pour des variables présentant une très faible probabilité de changer de valeur, car le risque de distorsions n'est que très léger si l'on utilise en lieu et place l'état en fin d'enquête. Il faudra en tenir compte dans l'évaluation des scénarios.

3. Pratique de relevé actuelle

Pour pouvoir apprécier les trois scénarios, il faut connaître la procédure utilisée pour relever les états initiaux. La qualité des données collectées sur ces derniers dépend, d'une part, des conditions techniques des systèmes de gestion de dossiers et, d'autre part, de l'organisation des processus de travail dans les services sociaux. Douze entretiens ont été menés avec des experts pour rassembler des informations sur une sélection de systèmes de gestion de dossiers et sur l'organisation des processus dans les services sociaux.

Conditions techniques

Seuls deux des six systèmes considérés lors de ces entretiens proposent une solution technique pour l'implémentation de la **règle des six semaines**. En d'autres termes, le fait que les états initiaux soient classés dans le délai prévu dépend avant tout de l'organisation du travail dans les services sociaux.

Dans les grandes villes, des programmations complémentaires ont été parfois effectuées dans les systèmes de gestion de dossiers des services sociaux pour permettre l'établissement automatique, six semaines après le premier versement, d'un « **arrêt sur image** » du dossier et son enregistrement comme état initial sans intervention du personnel du service social.

La majorité des systèmes considérés **historisent une partie des variables**; il s'agit généralement des variables entrant en ligne de compte pour le calcul du montant du versement et pour la gestion des dossiers. Pour les variables historisées, il serait donc en principe aussi possible de déterminer les états initiaux après coup. Mais comme aucun des systèmes considérés ne procède à l'historisation de toutes les variables, il faut toujours déterminer les états initiaux dans le

délai prescrit de six semaines pour avoir une reproduction correcte de la situation à l'entrée dans l'aide sociale.

La règle selon laquelle **un état initial doit être livré pour chaque nouveau dossier lors de l'exportation de données** n'est pas implémentée de la même manière dans tous les systèmes de gestion de dossiers. Dans certains systèmes, il n'est presque pas possible de procéder à une exportation de données sans qu'un état initial soit établi pour tous les nouveaux dossiers. Dans d'autres systèmes, l'établissement des états initiaux est plutôt du ressort des utilisateurs du système. Il peut arriver exceptionnellement que les systèmes reprennent, lors de l'exportation de l'état initial, les valeurs de variables de l'état en fin d'enquête lorsque ces valeurs manquent pour l'état initial.

Pour un relevé complet et correct des états initiaux, il est techniquement **nécessaire d'agir** sur trois points:

- Il conviendrait de perfectionner l'arrêt sur image automatique du dossier dans les services sociaux des villes en vue d'accroître la part des états initiaux livrés.
- Il faudrait empêcher que les états initiaux ne soient automatiquement écrasés et remplacés par des états en fin d'enquête, pour ne pas occulter des lacunes dans la qualité des données.
- La correction d'états initiaux ne devrait pas entraîner un écrasement des données du dossier effectif dans le système de gestion des dossiers.

Pratique du relevé des données

Si, au niveau des possibilités techniques, les conditions semblent être remplies dans une large mesure pour un relevé correct des états initiaux, la qualité des données concernant ces derniers dépend fortement de la manière dont les processus de relevé ont été organisés dans les services sociaux. Sur la base des entretiens avec cinq responsables du relevé dans des services sociaux, il est possible de définir cinq éléments correspondant à une **bonne pratique dans le relevé des états initiaux**. Parmi ces éléments figurent la saisie et la plausibilisation en continu des états initiaux ainsi qu'un contrôle actif, intégré dans les processus de travail « normaux », de l'application de la règle des six semaines. Les entretiens avec les experts ne permettent pas de déterminer à quel point ces pratiques sont en place dans les services sociaux. Les représentants interviewés des producteurs de systèmes courants dans les services sociaux tendent à estimer que ces bonnes pratiques sont suivies.

Pour les analyses de flux, il importe non seulement que les données portant sur l'état initial soient correctes mais aussi que les **valeurs des variables de l'état en fin d'enquête soient actualisées** de manière fiable. Il ressort généralement des entretiens que l'on ne peut sans autre présumer que les états en fin d'enquête sont systématiquement actualisés. Il semble plutôt que les variables n'entrant pas en ligne de compte pour calculer le montant du versement et pour gérer le dossier soient peu considérées dans de nombreux services sociaux et que la majeure partie d'entre elles ne soient actualisées que partiellement.

4. Exploitation empirique des états initiaux

Des exploitations des données brutes des états initiaux de 2011 ont été réalisées pour pouvoir apprécier les trois scénarios. Elles portent sur la qualité des données des états initiaux ainsi que sur la probabilité qu'une sélection de variables change de valeur.

Qualité des données

La qualité des données portant sur les états initiaux permet de savoir dans quelle mesure il est possible de réaliser des exploitations avec les états initiaux déjà reçus et de quantifier la charge de travail supplémentaire qui serait nécessaire pour saisir les états initiaux de manière exhaustive et le plus correctement possible.

Part des états initiaux livrés: l'OFS a reçu l'année dernière un état initial pour 82% des nouveaux dossiers. Environ la moitié des services ont fourni cet état pour l'ensemble des nouveaux dossiers. Sur cette base, il est possible d'effectuer de premières exploitations des données concernant les états initiaux. En revanche, 76 services n'ont livré aucun état initial. Si l'on arrive à résoudre les problèmes techniques rencontrés dans deux grandes villes au niveau de l'établissement automatique des états initiaux, la part des états initiaux non livrés s'en trouvera nettement réduite.

Complétude des variables dans les états initiaux: les parts des indications manquantes sont relativement faibles pour la plupart des variables considérées. Elles sont cependant élevées pour quelques variables entrant en ligne de compte pour déterminer le montant du versement: ainsi, l'exploitation des données brutes montre que très peu de services sociaux indiquent les frais de logement pris en compte dans tous les états initiaux. Cette lacune, qui a une incidence sur la qualité des données, montre que les états initiaux ne sont pas vérifiés pendant l'année ou que les messages d'erreur apparaissant à la suite de la vérification ne sont pas

pris en compte de manière conséquente par les services sociaux.

Exactitude des indications dans les états initiaux: il est difficile de vérifier si les données portant sur les états initiaux sont correctes au sens où elles reflètent la réalité de manière conforme. On a pu constater que pour les variables dont la valeur n'est pas susceptible de changer (par ex. date de naissance, sexe), les données ne divergent que très rarement entre l'état initial et celui en fin d'enquête, ce qui traduit une bonne qualité des données.

Probabilité que la valeur change

Il s'agit ici de la probabilité que la valeur d'une variable change entre l'état initial et celui en fin d'enquête. Elle représente une information importante pour justifier le choix des variables du scénario « questionnaire minimal » et évaluer les distorsions si l'on procédait à des exploitations avec les états en fin d'enquête au lieu des états initiaux.

Les probabilités calculées doivent être interprétées avec prudence du fait de la forte variance des résultats entre les services sociaux. Il apparaît cependant clairement que la variable Situation d'activité a une probabilité élevée de changer de valeur. Cette dernière est susceptible de changer entre l'entrée à l'aide sociale et le premier état en fin d'enquête pour 20 à 30% des demandeurs. Les probabilités de changement sont supérieures à 10% également pour les variables Composition du ménage et Niveau de formation. La variable Nationalité présente la plus faible probabilité de changement (à peu près 1%) parmi toutes les variables considérées.

5. Scénario « statu quo optimisé »

Le concept d'analyse, les informations sur le processus de relevé dans les services sociaux et les exploitations empiriques forment les bases d'appréciation des trois scénarios.

Nous commençons par le scénario « statu quo optimisé ». Ce scénario prévoit le maintien du relevé des états initiaux tel qu'il se présente actuellement et la mise en place de mesures visant à améliorer la qualité des données.

La mise en œuvre de ce scénario permettrait de connaître la situation des bénéficiaires de l'aide sociale peu après le premier versement. Avec ce scénario, on dispose d'un moment uniforme où la situation des bénéficiaires peut être comparée. Sur cette base, il serait possible de procéder à **toutes les exploitations du concept d'analyse**.

A noter cependant que la plus-value analytique de ce scénario n'est **pas évidente de prime**

abord: les analyses de flux demandent beaucoup de temps au niveau du traitement des données et sont complexes sur le plan méthodologique. Elles ne peuvent être traduites que partiellement sous la forme de tableaux standard et devraient être effectuées principalement pour des questions et des études spécifiques.

La qualité des données portant sur les états initiaux permet aujourd'hui déjà d'effectuer certaines exploitations. Comme la **part des états initiaux disponibles** atteint 80% (2011), il est sans nul doute pertinent de réaliser de premières analyses de flux en considérant les états initiaux. Les résultats devraient cependant être interprétés avec précaution car les grandes villes et les services sociaux de petite taille tendent à être sous-représentés. La part des **variables où des indications manquent** n'est pas d'un niveau alarmant. Il serait toutefois nécessaire d'apporter des améliorations tant aux états initiaux qu'à certaines variables afin d'obtenir des résultats stables et de pouvoir procéder à des analyses différenciées.

Des réserves relativement importantes doivent être émises à propos de l'**actualité des données en fin d'enquête**. Les exploitations concernant la probabilité de changement montrent une très forte variance à ce sujet, ce qui suggère que les états en fin d'enquête sont actualisés de manière parfois très différenciée.

Quelles **mesures** sont nécessaires pour améliorer la qualité des données de la statistique de l'aide sociale au point de pouvoir exploiter pleinement le potentiel d'analyses des états initiaux? Les entretiens avec les experts soulignent que l'organisation des processus de travail dans les services sociaux joue un rôle déterminant. Les points suivants sont ici essentiels :

■ **Saisie permanente**: les états initiaux doivent être saisis en continu tout au long de l'année.

■ **Contrôle de l'application de la règle des six semaines**: pour la qualité des données, il est primordial que les services sociaux mettent en place des procédures de contrôle garantissant que les états initiaux soient saisis de manière exhaustive dans les six semaines suivant le premier versement.

■ **Plausibilisation permanente**: si des lacunes ou des incohérences sont découvertes suffisamment tôt, il est alors possible de procéder aux corrections nécessaires de manière relativement aisée. Cela permet en outre de créer une base fiable pour la mise à jour de l'état en fin d'enquête.

■ **Feed-back de l'OFS sur la qualité des données**: il est important que l'OFS donne aux services d'enquête un feed-back clair sur la qua-

lité des états initiaux livrés. Ce feed-back ne doit pas obligatoirement se faire dans le cadre des communications envoyées aux services d'enquête au cours de l'année enjoignant ces derniers à corriger des erreurs.

■ **Feed-back sur les probabilités de changement**: pour que les états en fin d'enquête soient mis à jour de manière conséquente, il est nécessaire de sensibiliser les services sociaux à cette problématique. Il serait donc souhaitable que le feed-back ayant trait à la qualité des données soit assorti d'exploitations comparatives sur les probabilités que la valeur de certaines variables change.

Malgré leurs différences techniques, les systèmes de gestion de dossiers considérés dans l'étude permettent en principe de saisir les états initiaux à un niveau de qualité élevé. Certains systèmes présentent toutefois quelques lacunes, qu'il conviendrait de combler pour mettre en œuvre le scénario « statu quo optimisé »:

■ **Un « arrêt sur image » qui fonctionne**: cette fonction spéciale devrait fonctionner sans problème dans les systèmes établissant automatiquement un arrêt sur image des états initiaux.

■ **Pas d'écrasement automatique d'états initiaux par des états en fin d'enquête**: les états initiaux présentant des données lacunaires ne devraient pas pouvoir, pour des raisons de transparence, être écrasés et remplacés par des données portant sur la fin d'enquête.

■ **Pas d'écrasement de corrections dans le dossier actuel**: si les services sociaux procèdent à des corrections dans les états initiaux, il faut s'assurer que celles-ci ne soient pas écrasées ensuite par des données de base actuelles du dossier d'aide sociale.

6. Scénario « questionnaire minimal »

Le scénario « questionnaire minimal » prévoit une forte réduction du nombre de variables de l'état initial et, partant, du travail de relevé. Si ce scénario venait à être choisi, les variables du « questionnaire minimal » devraient être sélectionnées selon les trois critères suivants:

■ **Importance pour les analyses**: la variable devrait être classée comme importante dans le concept d'analyse.

■ **Probabilité de changer de valeur**: la variable devrait présenter une probabilité moyenne à élevée de changer de valeur. Sinon, elle pourrait aussi être remplacée par l'état en fin d'enquête sans grand risque de distorsions.

■ **Charge de travail pour établir une variable**: les informations que les services sociaux

relèvent de toute manière au début de l'octroi de l'aide sociale ne devraient pas être supprimées. Sans quoi le potentiel d'analyses de la statistique de l'aide sociale serait réduit sans raison impérative.

Une variable devrait figurer dans le « questionnaire minimal » si elle remplit les deux premiers critères ou le premier et le dernier critères. Notre proposition sommaire portant sur la composition du « questionnaire minimal » considère la plus grande partie des variables concernant le budget (critères 1 et 3) ainsi que les variables sociodémographiques suivantes (critères 1 et 2):

■ **Structure du cas**, formée à partir de: Personnes dans l'unité d'assistance, état civil, degré de parenté et statut d'occupation du logement

Structure du ménage: nombre de personnes dans le ménage et degré de parenté

■ **Situation d'activité** (pour tous les membres de l'unité d'assistance)

■ **Taux d'occupation** (pour tous les membres de l'unité d'assistance)

■ **Formation achevée la plus élevée** (pour tous les membres de l'unité d'assistance).

Si le scénario « questionnaire minimal » passait la rampe, le **potentiel d'analyses** devrait se priver, par rapport au scénario « statu quo », des exploitations sur la nationalité et le statut de séjour ainsi que de certaines données détaillées sur la situation d'activité. S'agissant de la nationalité et du statut de séjour, il serait cependant possible de reprendre les indications figurant dans les états en fin d'enquête, d'où une perte plus faible dans les possibilités d'exploitation par rapport à celles du scénario « statu quo ».

De l'avis des experts interrogés, le questionnaire minimal ne permettrait sans doute pas de réduire considérablement le **travail de relevé**. Les services sociaux seraient toujours tenus de livrer les états initiaux et les mesures évoquées dans l'examen du scénario « statu quo » devraient dans ce cas également être mises en œuvre. Et les services sociaux devraient relever comme jusqu'ici toutes les variables tôt ou tard. L'application de ce scénario risquerait de créer deux classes de variables, les « variables sur l'état initial » et les « variables uniquement en fin d'enquête », qui se distingueraient aussi quant à la qualité des données.

7. Scénario « renonciation »

Le scénario « renonciation » prévoit de ne plus relever à l'avenir les états initiaux. Une telle renonciation aurait les conséquences suivantes sur le potentiel d'analyses:

■ Il ne serait pratiquement plus possible de produire des analyses sur les raisons de la perception de l'aide sociale, analyses qui reposent pour l'essentiel sur des variables présentant une probabilité élevée de changer de valeur (situation d'activité, variables relatives au revenu). Il ne suffit donc pas de remplacer l'état initial par l'état en fin d'enquête.

■ Recourir au premier état en fin d'enquête plutôt qu'à l'état initial limiterait les possibilités de réaliser des analyses de flux sur la marge de manœuvre personnelle des bénéficiaires de l'aide sociale et sur l'évolution des dépenses individuelles d'aide sociale. Dans tous les cas, on resterait confronté au dilemme suivant: alors que les analyses de flux visent à mettre en lumière des évolutions, on évite d'y intégrer les variables dont la valeur est très susceptible de changer, qui sont synonymes de risques d'erreur élevés.

■ Pour un grand nombre de personnes bénéficiant de prestations pendant moins d'une année civile, il ne sera pratiquement plus possible de produire des analyses de flux, puisqu'on ne disposera de données que pour un seul moment: la fin d'enquête. Environ 40% des nouveaux dossiers seraient concernés par ce problème.

A la différence des deux autres scénarios, le scénario « renonciation » allégerait sensiblement le travail des services sociaux, au moins au niveau du relevé. Ces services n'auraient pas besoin d'intégrer dans leurs processus la saisie et la plausibilisation continues des données ni le contrôle de la règle des six semaines, et n'auraient pas à compenser les lacunes techniques de leurs systèmes de gestion des dossiers. Ils ne verraient pas s'accroître leurs échanges avec l'OFS pour plausibiliser et corriger les données.

On ne saurait toutefois exclure que l'application du scénario « renonciation » entraîne une baisse de la qualité d'ensemble de la statistique de l'aide sociale. Il existe un certain risque que des services sociaux cessent de relever et de plausibiliser leurs données, comme ils le font actuellement. Le fait d'extraire la première saisie des données des processus ordinaires de gestion des dossiers (annonce, premier entretien) et de la reporter à la fin de l'année pourrait donner au collaborateur l'impression qu'il assume là une charge supplémentaire ayant peu à voir avec son activité courante. Il en va de même de la détermination de l'état des dossiers en fin d'enquête qui, idéalement, devrait continuer d'être intégrée dans le travail courant. La position de la statistique et la qualité des données risqueraient fort de sortir affaiblies de tels changements.

8. Conclusion

Quelles conclusions peut-on tirer de l'évaluation des trois scénarios? Le scénario « questionnaire minimal » est visiblement celui qui offre le moins d'avantages. Par rapport au scénario « statu quo », il ne devrait pas permettre de réduire autant que prévu la charge de travail des services sociaux et de l'OFS, tout en entraînant une baisse notable du potentiel d'analyses de la statistique de l'aide sociale.

Au moment de choisir entre les scénarios « statu quo optimisé » et « renonciation », il faudra peser les avantages et les inconvénients de l'un et de l'autre: le scénario « statu quo optimisé » préserve le potentiel d'analyses de la statistique de l'aide sociale et la possibilité d'effectuer des exploitations complexes. Il suppose cependant que les services sociaux et l'OFS procèdent à des

améliorations de la qualité des données. Ces améliorations devraient inclure la mise à jour systématique des données concernant la fin d'enquête. Le risque existe que la plus-value analytique de ce scénario paraisse peu évidente aux yeux des participants.

Avec le scénario « renonciation », les services sociaux n'auraient plus à relever les états initiaux. Toutefois, le potentiel d'analyses se trouverait considérablement réduit, et la qualité générale des données de la statistique de l'aide sociale risquerait d'en souffrir. Non seulement cette solution réduirait le potentiel d'analyses, mais elle signifierait aussi un véritable retour en arrière.