

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Trois années d'existence

Les associations intervenant auprès des populations en difficulté avaient exprimé les premières, et à plusieurs reprises, leur besoin de mieux connaître l'ensemble des travaux relatifs à la pauvreté et à l'exclusion afin d'éclairer leur action sur le terrain. Relayée par le Conseil économique et social, cette demande a ensuite été approfondie par le CNIS, Conseil national de l'information statistique, lequel préconisait en mars 1998 de « *mettre en place une structure légère qui aurait pour fonction tant d'organiser la synthèse et la diffusion de l'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale que d'impulser le développement de la connaissance sur ces domaines ou sur des angles d'approche mal couverts* ».

Créé par l'article 153 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a été installé en juin 1999 avec une quadruple mission :

- rassembler, analyser et diffuser les informations et données relatives aux situations de précarité, de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi qu'aux politiques menées en ce domaine ;
- faire réaliser des travaux d'études, de recherche et d'évaluation ;
- contribuer au développement de la connaissance et des systèmes d'in-

formation dans les domaines mal couverts ;

- présenter chaque année dans un rapport public les données rassemblées.

Sa composition et ses conditions de fonctionnement ont été précisées par le décret n° 99-215 du 22 mars 1999, suivi d'un arrêté du 9 octobre 2002.

Des membres de droit et des personnalités qualifiées

Outre son président, nommé pour trois ans par le ministre chargé des affaires sociales, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale comprend sept membres de droit et quatorze personnalités qualifiées, acteurs de terrain, universitaires ou chercheurs, elles aussi nommées pour trois ans par le ministre des affaires sociales. Il peut associer à ses travaux des personnalités extérieures, françaises et

étrangères, choisies en raison de leur compétence ou de leur fonction.

Les sept membres de droit sont le directeur général de l'Insee, le commissaire général au Plan, le directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques au ministère chargé des affaires sociales¹, le directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques au ministère chargé du travail et de l'emploi², le directeur de la prévision au ministère chargé de l'économie et des finances et le directeur de la Caisse nationale des allocations familiales (ou leurs représentants), enfin le président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE).

L'Observatoire est actuellement présidé par Bertrand Fragonard, président de la 2^e chambre à la Cour des comptes, nommé le 9 octobre 2002 à la suite de Marie-Thérèse Join-Lambert.



11, place des Cinq martyrs du lycée Buffon
75696 Paris Cedex 14
www.social.gouv.fr/html/pointsur/onpes

1. La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) est le SSM (service statistique ministériel) « Santé et protection sociale ». Elle est placée sous la double autorité du ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité et du ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées.

2. La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) est le SSM « Travail, emploi et formation professionnelle ». Elle est placée sous l'autorité du ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.

**Décret n° 99-215 du 22 mars 1999
relatif à l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale**

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de l'emploi et de la solidarité,

Vu la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, notamment son article 153 ;

Le Conseil d'État (section sociale) entendu,

Décète :

Art. 1^{er}. - L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, institué par l'article 153 de la loi du 29 juillet 1998 susvisée, comprend :

1° Un président nommé pour trois ans par arrêté du ministre chargé des affaires sociales ;

2° Sept membres de droit :

a) Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques, ou son représentant ;

b) Le commissaire général au Plan, ou son représentant ;

c) Le directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques au ministère chargé des affaires sociales, ou son représentant ;

d) Le directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques au ministère chargé du travail et de l'emploi, ou son représentant ;

e) Le directeur de la prévision au ministère chargé de l'économie et des finances, ou son représentant ;

f) Le directeur de la Caisse nationale des allocations familiales, ou son représentant ;

g) Le président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;

3° Sept personnalités qualifiées, ayant concouru ou concourant par leur action à l'insertion et à la lutte contre les exclusions, nommées pour trois ans par arrêté du ministre chargé des affaires sociales ;

4° Sept personnalités qualifiées, parmi les universitaires et chercheurs dont la compétence est reconnue dans le domaine de la pauvreté et de la lutte contre les exclusions, nommées pour trois ans par arrêté du ministre chargé des affaires sociales.

Art. 2. - L'Observatoire définit chaque année un programme de travail qui précise notamment les études qu'il fait réaliser. Ce programme de travail est élaboré en tenant compte des avis et recommandations formulés par le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Art. 3. - L'Observatoire peut convenir de programmes d'études avec tout organisme public ou privé, départemental ou régional, dont la mission est l'observation des situations de pauvreté et d'exclusion. Il peut associer à ses travaux des personnalités extérieures, françaises et étrangères, qu'il choisit en raison de leur compétence ou de leur fonction.

Art. 4. - L'Observatoire se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président ou à la demande du ministre chargé des affaires sociales. Il peut également être réuni sur demande du tiers de ses membres. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des affaires sociales assure le secrétariat de l'Observatoire.

Art. 5. - La ministre de l'emploi et de la solidarité est chargée de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 22 mars 1999.

Lionel Jospin
Par le Premier ministre :

La ministre de l'emploi et de la solidarité,
Martine Aubry

Le CNLE

Placé auprès du Premier ministre, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale assiste de ses avis le gouvernement dans toutes les questions relatives à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et assure une concertation entre les pouvoirs publics, associations, organisations et personnalités qualifiées.

Outre son président¹, désigné par le Premier ministre, il comprend 38 membres dont les ministres les plus directement concernés par la lutte contre les exclusions, des élus, des représentants des associations et organismes qui interviennent dans la lutte contre les exclusions, des personnalités qualifiées et des représentants des autres conseils et comités concernés par la pauvreté et l'exclusion, parmi lesquels le président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

1. Actuellement Bernard Seillier, sénateur.

Comment travaille l'Observatoire ?

En dehors de travaux de synthèse, l'Observatoire ne réalise lui-même aucune étude. En revanche, il dispose d'un budget spécifique grâce auquel il peut faire réaliser des études, y compris par des organismes privés, ou participer à leur financement. Ces études sont inscrites à un programme de travail annuel, élaboré de manière collégiale en tenant compte des avis et recommandations du CNLE.

Les principaux partenaires de l'Observatoire sont naturellement les administrations publiques, au premier chef celles qui sont membres de son conseil et tout particulièrement l'Insee, la DARES et la DREES : un bon exemple de ces collaborations est celui de l'enquête qu'avait conduite l'Insee début 2001 auprès des personnes sans domicile (plus précisément auprès des usagers des services d'hébergement et de distribution de repas chauds)³, enquête dont la réalisation avait été cofinancée par l'Observatoire et qui a donné lieu à la publication d'une étude détaillée dans ses *Travaux 2001-2002* (cf. infra).

Dans la pratique, l'Observatoire se réunit tous les mois, parfois plus

souvent, en assemblée plénière. Des groupes de travail explorent les questions posées, des comités de pilotage assurent le suivi de réalisation des études et enquêtes.

Clarifier les concepts

Qu'entend-on par pauvreté, précarité ou exclusion ? Pour la pauvreté proprement dite (pauvreté monétaire, pauvreté des conditions de vie, pauvreté « subjective », pauvreté « administrative »), il existe des définitions et des indicateurs assez précis bien que pluriels. Il n'en est pas de même pour la précarité, notion qui invite à mettre l'accent sur l'instabilité des situations et des trajectoires, par exemple les nouvelles caractéristiques de l'emploi, les fluctuations incessantes des ressources. L'exclusion, aux dimensions multiformes, est elle aussi difficile à cerner, au-delà de la définition qu'a pu en donner le Conseil de l'Europe (exclusion des droits fondamentaux civiques et sociaux).

Améliorer et compléter l'information statistique

L'enjeu essentiel est bien l'analyse et la compréhension des mécanismes qui conduisent à des situations de

pauvreté ou d'exclusion... et aussi de ceux qui permettent d'en sortir.

Une première priorité a été bien sûr de recenser et exploiter toutes les sources d'information disponibles, notamment statistiques. Mais, de par leur mode d'habitat, leur réticence ou parfois leur difficulté à répondre à des questionnaires standard peu adaptés à leur cas particulier, les plus démunis échappent souvent aux enquêtes statistiques « classiques ».

Une ambition forte de l'Observatoire est donc d'améliorer et compléter la production d'information statistique sur les situations de pauvreté et d'exclusion sociale. Toutefois, organiser des enquêtes spécifiques auprès des populations défavorisées comporte le risque, qu'avait souligné le Conseil national de l'information statistique en mars 1998, de renforcer l'image négative de ces populations, voire de les stigmatiser. C'est pourquoi une voie à privilégier réside dans la recherche de nouveaux modes d'investigation, dans le respect des personnes concernées et en associant du mieux possible les acteurs de terrain.

À l'écoute du terrain

Il existe en France un réseau fourni d'acteurs sociaux mais dont les connaissances ne sont encore que partiellement capitalisées. Comment recueillir, analyser, transformer ces savoirs en matériau utile à l'action et à l'anticipation d'éventuelles nouvelles formes de pauvreté ? Mettre en œuvre des enquêtes qualitatives auprès de ces acteurs sociaux constitue une première piste, de même que l'établissement de relations de partenariat avec les observatoires locaux et régionaux de la pauvreté, qui se développent sur l'ensemble du territoire.

3. Voir l'article de Cécile Brousse, Bernadette de la Rochère et Emmanuel Massé, pp. 33-40.

Les rapports annuels de l'Observatoire

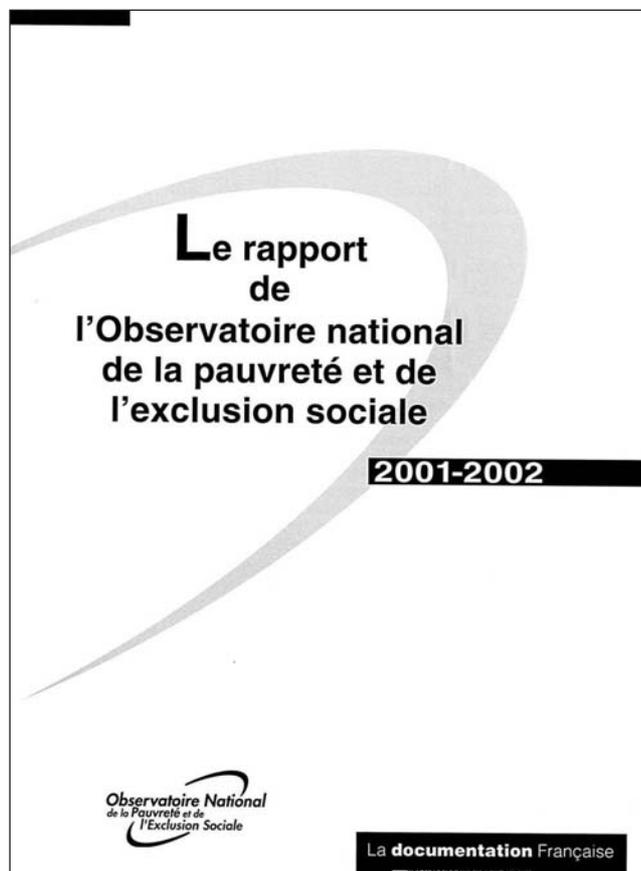
L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale présente chaque année un rapport, rendu public, au gouvernement et au Parlement.

Le premier, publié en novembre 2000, dressait un état des lieux de la connaissance (constats des grandes enquêtes statistiques nationales, incertitudes de la statistique, nouvelles voies à explorer) avant de se pencher plus en détail, d'une part sur le cas des jeunes touchés par la pauvreté et l'exclusion, d'autre part sur les conditions d'accès aux droits sociaux des personnes en difficulté.

Dans son deuxième rapport (rapport 2001-2002), rendu public en février 2002, l'Observatoire exposait les évolutions récentes de la pauvreté et de ses représentations et mettait en lumière, dans le cadre d'une approche territoriale, la très grande diversité des situations selon les zones d'emploi. Le point était fait, un an après la mise en place de la CMU (couverture maladie universelle), sur l'exercice de ce droit fondamental que constitue la santé. Enfin, l'éclairage était porté sur deux catégories de population, la première fondamentalement figurative du domaine étudié, la seconde particulièrement vulnérable : les personnes sans domicile et les étrangers.

Tant le rapport 2000 que le rapport 2001-2002 étaient accompagnés d'un deuxième volume, *Les travaux de l'Observatoire*, rassemblant les études détaillées sur lesquelles ils étaient appuyés.

L'année 2003 marquera la volonté de l'Observatoire d'irriguer plus continûment le débat public, en diffusant ces études détaillées au fur et à mesure de leur production, en amont de la publication du rapport. En sus de travaux d'actualisation et d'approfondissement (fluctuations conjoncturelles de l'état de la pauvreté et des perceptions de l'opinion, analyse complémentaire des disparités territoriales), l'accent sera mis sur les difficultés de logement, l'accueil d'urgence des étrangers, les liens entre éducation et pauvreté, l'exclusion bancaire. Seront également livrés les premiers résultats d'une enquête sur l'insertion sociale et professionnelle des allocataires de



minima sociaux, cofinancée par l'Observatoire et réalisée par la DREES.

Noëlle SILVANI
Secrétariat général
de l'Observatoire national
de la pauvreté
et de l'exclusion sociale

Un savoir partagé

L'Observatoire, ce sont vingt-trois membres¹ qui cherchent ensemble les meilleures voies pour améliorer la connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion.

D'origines, de compétences, de sensibilités différentes, ils débattent, proposent, critiquent ; et de cette discussion, reprise chaque mois, naît une alchimie à bien des égards exceptionnelle.

Se construisent en effet au fil des séances des règles d'action communes :

- *travailler en réseau avec tous les acteurs susceptibles d'apporter la connaissance, sans souci de s'approprier un « territoire » ;*
- *agir sur le long terme, afin que les grandes enquêtes et les programmes de recherche intègrent du mieux possible les populations pauvres et exclues, ou, si elles ne peuvent le faire, marquent clairement leurs limites à cet égard ;*
- *mettre l'accent sur les aspects qualitatifs des phénomènes tout en respectant les exigences de rigueur scientifique, et pour cela inventer des méthodes nouvelles associant les acteurs de terrain ;*
- *intégrer en permanence dans les réflexions l'analyse des processus et des trajectoires et la référence aux problématiques économiques et sociales d'ensemble, notamment les phénomènes d'inégalités.*

Ainsi se sont progressivement imposées nos priorités depuis notre installation en juin 1999.

Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) nous apporte l'aiguillon de ses demandes d'information et son souci d'améliorer les politiques mises en œuvre.

Le premier rapport 2000 permettra, avant la fin de l'année, de mieux faire savoir où nous en sommes. Il fera le point sur l'état de la pauvreté et de l'exclusion dans notre pays et dans quelques pays étrangers et donnera les résultats des enquêtes que nous avons lancées. Ce rapport sera une première occasion d'échanges avec tous les partenaires concernés. Un rendez-vous important pour valider et perfectionner les orientations et les méthodes que nous nous sommes dans un premier temps fixées.

Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT

Marie-Thérèse Join-Lambert a été la première présidente (1999-2002)
de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

1. Soit les vingt-deux membres prévus par l'article 1^{er} du décret du 22 mars 1999, auquel s'ajoutait, à l'époque où avait été rédigé cet éditorial, une personnalité associée.