

## Le mot de l'Observatoire

Cette nouvelle lettre de l'Observatoire, comme il est de coutume maintenant, informe de événements récents qui entrent dans le champ de compétences de l'Observatoire.

Mais son caractère exceptionnel porte sur la nature de l'étude qui vous est présentée. Les membres de l'Observatoire ont en effet voulu porter à la connaissance des abonnées de *La Lettre* une recherche réalisée par le Centre d'économie de la Sorbonne (J.-C. Barbier et F. Colomb) portant sur une analyse critique de la production de l'Onpes. Car, comme le notent les auteurs: « Lire les productions [de l'Onpes] c'est parcourir un élément essentiel du paysage des études françaises sur la pauvreté et les phénomènes qui lui sont associés. » Cette recherche, qui n'engage que ses auteurs, permettra, nous l'espérons, de mieux comprendre le rôle et la production de l'Onpes après dix ans de fonctionnement.

## La vie de l'Observatoire

### COLLOQUE

#### ■ Crise et pauvreté

Dans le cadre de la conférence internationale « *Measuring Poverty, Income Inequality and Social Exclusion: Lessons from Europe* », organisée par l'OCDE et l'université du Maryland le 18 mars dernier, Didier Gelot, secrétaire général de l'Onpes, a présenté les travaux menés par l'Observatoire pour mieux connaître les effets de la crise sur les populations les plus pauvres. Ont en particulier été présentées les enquêtes en cours permettant de disposer, à terme, d'indicateurs d'alerte sur les phénomènes émergents en matière de pauvreté.

[http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en\\_2649\\_33933\\_42139644\\_1\\_1\\_1\\_1\\_0.html](http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en_2649_33933_42139644_1_1_1_1_0.html)

### ÉTUDES

#### ■ Une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie

En métropole, selon une étude de l'Insee, 2 500 000 personnes déclarent avoir été privées au moins une fois dans le passé d'un logement personnel: 78 % ont été hébergées par un tiers, 14 % dans un service d'hébergement, 11 % ont

dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation.

Sur les 540 000 personnes qui ont connu la rue ou les services d'hébergement, nombreuses sont celles qui se plaignent de leurs conditions de logement et de leur voisinage; près du quart d'entre elles sont au chômage et vivent dans des quartiers où le chômage est important. Leur niveau de vie est faible et elles ont souvent du mal à conserver leur logement.

[http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?id=2441&reg\\_id=0](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?id=2441&reg_id=0)

#### ■ Caractéristiques sociales et recours aux soins des bénéficiaires de la CMU-C

Fin 2007, 4,3 millions de personnes bénéficient de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C). Depuis 2000, les bénéficiaires de la CMU-C conservent les mêmes caractéristiques: jeunes, femmes, ouvriers et employés sont surreprésentés.

En 2006, la part relative des familles monoparentales a progressé parmi les bénéficiaires. Ils paraissent également moins éloignés du marché du travail.

Les bénéficiaires de la CMU-C déclarent un moins bon état de santé que le reste de la population du même âge. Leur renoncement aux

soins pour raisons financières est proche de celui des personnes couvertes par une complémentaire privée et concerne principalement les soins dentaires et l'optique.

<http://www.sante.gouv.fr/drees/etude-resultat/er-pdf/er675.pdf>

#### ■ Les glaneurs alimentaires

À la demande du Haut-commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, le Centre d'étude et de recherche sur la philanthropie a réalisé une étude sur un phénomène en émergence: celui des glaneurs alimentaires. On désigne sous ce terme les personnes qui, pour des raisons économiques, récupèrent de la nourriture à la fin des marchés ou dans les conteneurs des magasins.

[http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Rap\\_etude\\_glanage\\_9\\_01\\_09.pdf](http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Rap_etude_glanage_9_01_09.pdf)

#### ■ Les allocataires de minima sociaux en 2007

Fin 2007, 3,3 millions de personnes étaient allocataires de l'un des dix minima sociaux, soit une baisse de 4,6 % par rapport à 2006, due au fléchissement combiné de sept dispositifs sur dix.

Cette baisse concernait notamment: le nombre

d'allocataires du RMI, amorcée en 2006, qui s'est poursuivie et amplifiée (-8,3 %) grâce à l'amélioration du marché du travail et par des effets mécaniques liés à la réforme du dispositif d'intéressement à la reprise d'activité; le nombre d'allocataires de l'ASS qui a diminué également fortement (-11,5 %) en lien avec la baisse du chômage de très longue durée; le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse (-2 %) et celui des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé qui a décliné pour la première fois depuis onze ans (-5,6 %). En revanche, la croissance régulière du nombre d'allocataires adultes handicapés (AAH) s'est poursuivie à un rythme cependant ralenti (+1,1 %).

Dans les départements d'outre-mer, la baisse est moins forte qu'en métropole (respectivement -3,1 % contre -4,7 %).

<http://www.sante.gouv.fr/drees/tude-resultat/er-pdf/er680.pdf>

### ■ Le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2008

Fin 2008, en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer, 1,12 million de foyers perçoivent le RMI. Par rapport à l'année précédente, ce nombre baisse de 3 %. Les effectifs amorcent ainsi une stabilisation en fin d'année en lien avec la forte détérioration du marché du travail intervenue depuis la mi-2008. Une hausse du nombre d'allocataires du RMI n'est pas

encore observée car la conjoncture se répercute toujours avec un certain retard sur le nombre de personnes susceptibles d'avoir recours à ce minimum social.

Par ailleurs, le nombre de titulaires de contrats aidés (contrats d'avenir et contrats insertion - revenu minimum d'activité) a continué de diminuer en fin d'année. Cette baisse atteint 15 % en glissement annuel.

<http://www.sante.gouv.fr/drees/tude-resultat/er-pdf/er683.pdf>

### VEILLE

### ■ Les effets de la crise sur la pauvreté en France

En vue de la rédaction d'une partie de son prochain rapport, l'Onpes a demandé à M. Zemmour, doctorant du Centre d'économie de la Sorbonne, une veille sur les effets de la crise sur la pauvreté en France. Plusieurs types de sources feront l'objet d'une attention particulière:

- les publications de sciences économiques abordant le lien entre crise et pauvreté paraissant au cours de l'année 2009,
- les prises de position des différents acteurs publics (partis politiques, syndicats, associations, collectivités) sur les effets de la crise sur la pauvreté,
- les articles de la presse généraliste et spécialisée.

Trois axes ont été retenus: intensification, extension et réversibilité des phénomènes de pau-

vreté. Ces axes interrogeront la mise en œuvre du RSA dans un contexte de crise ou la place de la pauvreté dans le débat public.

### LES MEMBRES DE L'ONPES NOUS SIGNALENT

### ■ Le Mouvement ATD Quart Monde vient de faire paraître deux ouvrages :

- *Éradiquer la misère. Démocratie, mondialisation et droits de l'homme*, coordonné par Xavier Godinot, PUF, novembre 2008. Le livre révèle les dynamiques de résistance à la misère à partir de récits de vie de personnes pauvres venant de plusieurs pays. Avec en introduction un rappel des travaux d'Amartya Sen, l'originalité de cet essai est d'associer étroitement approche de terrain et analyse structurelle, en utilisant les apports les plus récents des sciences humaines.

- *Le croisement des pouvoirs. Croiser les savoirs en formation-recherche-action*, sous la direction de Claude Ferrand, les Éditions de l'Atelier et les Éditions Quart Monde, 2008. Ce livre confronte savoirs scientifiques et professionnels, pratiques sociales et savoirs de personnes très pauvres. Les résultats sont analysés sous quatre angles: la connaissance, la méthodologie, l'éthique et la politique.

# L'observation des phénomènes de pauvreté en France, un regard rétrospectif (1998-2008)

Jean-Claude Barbier et Fabrice Colomb<sup>1</sup>

L'OBservatoire a pour fonction principale de mesurer, ce qui le rapproche plus facilement d'une perspective économique que d'une perspective sociologique. Les publications de l'Observatoire ont pointé la polysémie des notions propres au champ de la pauvreté et de l'exclusion et, de façon moins fréquente, de la précarité. Elles donnent une place privilégiée à la pauvreté relative monétaire, en ouvrant vers d'autres conceptions et en s'organisant autour d'une batterie de onze indicateurs dont l'objectif est de rendre accessible, pour un large public, le caractère intrinsèquement pluridimensionnel de la pauvreté. Au-delà de la pauvreté monétaire, administrative, ou en conditions de vie, l'Onpes fait également place à des définitions élaborées par les personnes pauvres elles-mêmes. C'est ainsi que sont prises en compte, dans une perspective de co-construction de la connaissance, des dimensions subjectives de la pauvreté (voir encadré).

Définir la précarité afin de la mesurer s'est révélé, en revanche, une opération plus hasardeuse, tant le terme est devenu complexe dans le contexte français<sup>2</sup>. Présent dans l'ensemble des travaux de l'Onpes, le concept n'est pas défini avec précision : son sens est supposé compris spontanément par le lecteur, ce qui ne doit pas surprendre compte tenu de l'usage français d'une notion désormais trop polysémique. De son côté, la question de l'exclusion a été abordée par son versant « exclusion des droits sociaux » dont la contribution issue du séminaire « Droit et pauvreté » dans le rapport 2008 en fournit une illustration.

L'Observatoire a fait une place à de nombreuses facettes de l'observation de la pauvreté. Ainsi en est-il de la question des travailleurs pauvres qui a été abordée à plusieurs reprises depuis dix ans (Roth, *Travaux 2002*; *Rapport 2004*; Cazenave, *Travaux 2006*). Il y a plusieurs façons d'appréhender le phénomène. L'approche privilégiée mesure le phénomène à partir du ménage. Mais la question est aussi abordée dans le dernier rapport (2008) à partir des individus au travers de la notion de « travailleur économiquement pauvre ». Au total, tout en faisant œuvre de pédagogie, l'Onpes s'est donné pour but de contribuer à mettre en évidence les difficultés d'accord sur des représentations de la réalité et la pluralité des notions en matière de pauvreté, tout en fournissant une base d'indicateurs suivie dans le temps.

Mesurer est au cœur de la mission de l'Observatoire : pour ce faire, il dispose des données quantitatives produites par l'appareil statistique public, ce qui est facilité par sa situation auprès d'une administration centrale chargée de la statistique sociale.

## Définir et mesurer la pauvreté

La mesure technique de la pauvreté et de l'exclusion se répercute sur la manière de comprendre les phénomènes. Elle n'est donc jamais neutre. Au cours des dix premières années d'existence, l'Observatoire s'est situé dans une pluralité de manières d'appréhender la réalité de la pauvreté, tout en privilégiant l'observation liée au système statistique. Or, celle-ci n'est pas la seule possible, puisqu'il existe des mesures comme le « BIP 40 », porté par des associations et des chercheurs qui remettent en cause les mesures habituellement pratiquées par les administrations statistiques en matière de pauvreté monétaire et d'inégalités.

L'Onpes a fait le choix de privilégier la mesure de la pauvreté monétaire relative en écartant la mesure de pauvreté absolue. Il a pris également position de manière claire en faveur d'indicateurs mettant en évidence le caractère multidimensionnel de la pauvreté et de l'exclusion. Les onze indicateurs centraux en sont l'application directe et s'inscrivent en faux contre les « indicateurs synthétiques s'avérant réducteurs » (*Rapport 2008*, p. 25).

L'Observatoire exprime aussi des positions spécifiques. Il a récemment abordé le taux de pauvreté ancré dans le temps, un indicateur passé en revue lors de ses premiers travaux, considéré comme hybride, un « entre-deux » entre pauvreté relative et pauvreté absolue : les auteurs parlaient ainsi d'indicateur de pauvreté « semi-relatif » (Lapinte *et al.*, *Travaux 2006*, p. 24).

Par ailleurs, l'Onpes s'efforce à la fois de prendre en compte les inégalités et de produire des « chiffres qui fassent sens ». Si, dès les premiers travaux, il est rappelé que « les indicateurs de pauvreté relative sont en réalité des indicateurs d'inégalité » (Loisy, *Travaux 2000*, p. 30), de manière croissante, la mesure des inégalités semble pour l'Observatoire un élément important pour appréhender la réalité.

1. Sans en constituer un résumé le présent texte, écrit à partir du rapport des auteurs (Centre d'économie de la Sorbonne – CNRS université Paris I Panthéon Sorbonne), remis en septembre 2008 à l'Observatoire valorisé des éléments importants du document original.  
<http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/rapportfinal0908-3.pdf>

2. Sur ce point, voir le rapport du CNIS « *Emploi, chômage, précarité. Mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir* », N° 108, septembre 2008.

En intégrant un indicateur d'inégalité parmi les onze indicateurs centraux retenus, l'Observatoire témoigne de ce mouvement : « *L'Onpes a choisi de limiter le nombre des indicateurs d'inégalités présentés dans le tableau, en particulier parce que la connaissance des inégalités ne relève pas directement des missions de l'Onpes, mais d'autres organismes. Toutefois, les corrélations existantes entre phénomènes de pauvreté et d'inégalité ont conduit à retenir un indicateur, donnant une mesure des inégalités de revenu : le rapport inter-déciles* » (*Rapport 2006*, p. 55)<sup>3</sup>. Dans son dernier rapport, il consacre pour la première fois, une large place à la dynamique d'émergence des thèmes des inégalités et de la pauvreté et à l'évolution récente d'écarts de revenus. Il rappelle, ce faisant, que l'analyse des inégalités est sous-tendue par des débats sur la justice sociale et l'équité : « *Inégalités et pauvreté sont deux termes mobilisés pour discuter de ce qui est ou n'est pas socialement légitime ou tolérable* » (*Rapport 2008*, p. 46-47)<sup>4</sup>. D'autre part, le rapport insiste sur la complémentarité des approches et évoque ainsi leur articulation potentielle.

p. 46-47). Il existe, dans la mesure, comme dans les autres domaines, un souci de l'Observatoire de se rapprocher des représentations du « sens commun », d'être lisible et de rendre accessibles des notions complexes, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il ait réussi en la matière : le lecteur des productions de l'Observatoire reste un spécialiste. Cette préoccupation rejoint l'idée qu'il est souhaitable de prendre en considération la participation des personnes pauvres dans l'élaboration des indicateurs : « *une dernière voie d'enrichissement des indicateurs que l'Observatoire souhaite voir approfondie repose sur l'association des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à la définition et à la construction des indicateurs utilisés pour mesurer et analyser leur situation, comme le proposent de nombreuses associations* » (*Rapport 2006*, p. 58).

3. Dans les indicateurs de suivi des méthodes ouvertes de coordination (MOC), l'indicateur 2 appartenant au groupe « *overarching indicators* » établit un ratio S80/S20, dont les résultats sont différents de l'indicateur 11 de l'Onpes.

4. Voir le rapport du CNIS « *Niveau de vie et inégalités sociales* », N° 103, mars 2007.

5. Les auteurs écrivent ainsi : « *La pauvreté monétaire mesurée précédemment est relative, dans le sens où elle s'appuie sur un seuil entièrement dépendant de la distribution des niveaux de vie de l'année. Une approche de la pauvreté monétaire absolue nécessiterait de définir un revenu minimal en deçà duquel il ne serait pas possible de vivre décemment. On ne s'essaiera pas à cet exercice ici, compte tenu des nombreuses hypothèses qu'il nécessite et qui devraient faire l'objet d'un consensus social. Mais on peut s'en approcher avec une notion semi-relative : la pauvreté avec un seuil ancré dans le temps* » [Lapinte et al., *Travaux 2006*, p. 24]. Le taux ancré dans le temps n'est pas retenu dans les indicateurs centraux car jugé trop complexe.

## Encourager la production de chiffres qui fassent sens

L'Observatoire a affiché l'ambition d'encourager la production de « chiffres qui fassent sens » (Legros, *Travaux 2006*, p. 89), c'est-à-dire la production de statistiques qui soient reliées au vécu de la pauvreté. Ce souci n'est pas évident à satisfaire, quand on considère la complexité des comparaisons entre la pauvreté relative et la pauvreté absolue, ou semi-relative<sup>5</sup>. L'intention de rendre plus lisibles les données relatives à la pauvreté dans la mise en place des onze indicateurs centraux est manifeste. L'un des enjeux a été de rendre accessible la compréhension des données par l'opinion publique et de réduire le « décalage » entre les indicateurs habituellement utilisés et « *la perception de l'opinion sur la pauvreté* » (*Rapport 2006*,

Pour son dixième anniversaire, l'Observatoire souhaitait porter un regard rétrospectif sur sa production, qui, dans le contexte français, constitue une source majeure de l'observation de la pauvreté et des phénomènes qui lui sont liés. Par sa position d'intermédiaire entre plusieurs acteurs publics – dont le système statistique public – et le grand public averti, l'Observatoire est au confluent de la production de données pertinentes. Lire ses productions c'est donc parcourir un élément essentiel du paysage des études françaises sur la pauvreté et les phénomènes qui lui sont associés (à côté des productions de l'administration statistique, d'une part, et des travaux de recherche de l'autre). Un rapport a été établi à partir de l'analyse du corpus des textes publiés par l'ONPES, mis en perspective au moyen de quelques entretiens qualitatifs avec des acteurs parties prenantes de l'observation.

## Une approche des politiques de lutte contre la pauvreté

Les politiques publiques sont présentes en permanence dans les *Travaux* et dans les *Rapports*. Toutefois, leur traitement a évolué au cours du temps.

Un premier type, original, de traitement des politiques publiques apparaît dans les premières publications : la prise en compte des représentations sociales, qui sont essentielles dans la construction de la légitimité des politiques, qu'elles soient celles véhiculées dans la presse ou celles qui sont en vigueur dans les communautés d'experts. Ce regard n'est pas souvent porté et l'originalité de l'Onpes est de montrer que les représentations en vigueur dans le public sont souvent stéréotypées et simplifiées. Sont ainsi analysées les représentations que se font l'opinion, la presse écrite mais aussi « *la sphère politique et administrative* » de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Mette et al., *Travaux 2000*; Zeggar, *Travaux 2000*; Autés, *Travaux 2002*; Caillot, *Travaux 2002*). La plupart de ces études mobilisent un travail sociologique d'interprétation d'entretiens et de matériaux textuels. Les articles portant sur les représentations dans la presse écrite mettent en évidence le fait que la parole des pauvres est, pour l'essentiel, médiatisée et fonctionne sur le registre du témoignage et de la personnification. De la même manière, sont privilégiés les récits de certains « types » de personnes pauvres : les SDF, les mal logés, les chômeurs et les habitants de quartiers difficiles. Les rapports s'approprient les résultats de ces recherches pour en faire un axe prioritaire d'amélioration de la connaissance de la pauvreté. En réponse « *aux incertitudes de la statistique* » qui « *excluent 2 % de la population* » et « *se heurtent à de nombreuses limites* », l'étude des représentations cherche à répondre à la nécessité d'explorer « *d'autres voies de connaissance* ». Pour l'Observatoire, « *faute de données incontestables, notamment sur le sens de leur évolu-*

tion et sur les processus qui y conduisent, les représentations qui jouent un rôle prédominant dans les débats et dans les politiques mises en place risquent de s'alimenter à des constats approximatifs ou à des convictions non confirmées. En témoigne le retour fréquent à de vieilles images ou de vieilles idées, à peine "revisitées" (les pauvres, valides, qui ne veulent pas travailler; les classes dangereuses), qui pèsent sur les intéressés. On ne le répétera jamais assez : les politiques menées se fondent sur les représentations des phénomènes; lorsque ces représentations changent, du fait des progrès de la connaissance, les orientations de l'action s'infléchissent ou s'affinent» (Rapport 2000, p. 8; p. 41-45).

### Observation, évaluation, aide à la décision : des frontières fragiles

En 2004 et 2006, les politiques publiques sont abordées d'une manière différente avec l'ambition discrète de tirer quelques leçons de l'évaluation de l'impact des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Pourtant, comme le rappelle le premier rapport, la question de l'évaluation des politiques publiques n'entre pas dans les missions de l'Observatoire. Ceci ne l'a pas empêché de réfléchir sur le rôle des prestations sociales et des réformes de la fiscalité, sur les politiques du logement et sur celles de l'emploi. Les travaux publiés en 2004 abordent les politiques publiques de ce point de vue. L'objectif était d'« évaluer l'impact de ces réformes [réformes des aides au logement] sur le taux de pauvreté monétaire global, ainsi que sur le revenu disponible mensuel des ménages pauvres en observant quelques cas types (célibataires, couples avec ou sans enfants)» (Fratacci, *Travaux 2004*; Courtioux et Le Minez, *Travaux 2004*). Ces réformes mises en place, entre autres, pour réduire les « trappes » à inactivité se caractérisaient par une modification des barèmes fiscaux permettant ainsi de réduire les distorsions entre le passage du chômage à l'activité. Deux ans plus tard, les travaux pointaient les effets de la réduction du nombre de contrats aidés sur les effectifs des bénéficiaires du RMI qui ont été inclus dans un dispositif de politique de l'emploi (Leclair et Sédillot, *Travaux 2006*).

Plus généralement, les allusions aux politiques publiques conduisent à souligner une difficulté, sinon une ambiguïté constitutive. La thèse officielle, tirée de l'interprétation de l'article de la loi de 1998 et de son décret d'application, est simple : l'observation est du ressort de l'Onpes, la consultation et le conseil au gouvernement pour les politiques, de celui du CNLE, et l'évaluation revient aux directions statistiques ministérielles. Pour autant, dans la réalité, les choses apparaissent plus complexes.

Comme le fait observer un ancien membre de l'Observatoire, les onze indicateurs installés depuis 2005

forment un constat qui ne peut, en creux, que poser la question des politiques à mener et de l'efficacité, ou de la pertinence, des politiques en cours ou passées. Certes, ces indicateurs ne sont pas des indicateurs d'évaluation. D'autres personnes interrogées insistent sur le fait qu'il s'agit d'indicateurs « d'état ou de diagnostic ». Mais le projet de séparer les constats et les politiques est, d'un point de vue réaliste, quelque peu chimérique.

De la même manière, les membres de l'Observatoire interrogés prennent beaucoup de soin pour indiquer que leur mission est de rassembler des données, et non d'en tirer des orientations politiques pour conseiller le gouvernement. La lecture des rapports, cependant, ne peut laisser grand doute sur le fait que l'organisme préconise implicitement ou parfois plus explicitement certaines orientations générales. L'Observatoire ne conseille pas tel ou tel programme concret, mais, à travers son analyse, il met l'accent sur les manques ou les limites des politiques qui ont été menées pendant la période où il « observe » ou sur des représentations qu'il estime plus exactes. C'est évidemment le cas lors de la discussion menée sur les incitations et le caractère « rémunérateur » du travail. Le débat sur les représentations de la pauvreté illustre aussi une façon, pour l'Observatoire de signaler, fût-ce indirectement, que des programmes ou des politiques peuvent aisément être construits sur des représentations inadéquates, et, partant, être inefficaces et non pertinentes.

### À la recherche d'« homologues » étrangers de l'Observatoire

Toutefois, la fragilité de ces frontières entre observation, aide à la décision ou conseil et évaluation ne semble pas, jusqu'à présent, avoir empêché l'Observatoire de garder une place relativement « indépendante » dans le forum des idées. Il faut considérer que son positionnement institutionnel apparaît représentatif d'une situation française, dès lors que l'on essaie de le comparer avec des équivalents étrangers dont nous faisons l'hypothèse qu'ils n'existent pas, au sens strict. Le point central de cette spécificité est le poids singulier en France de la statistique d'État et son quasi-monopole de l'expertise.

Comme on l'imagine facilement, chercher des homologues de l'Observatoire dans d'autres pays est une démarche promise à peu de succès. La façon dont on « observe la pauvreté » ici ou là ne peut pas, *a priori*, trouver de réponse simple. L'Observatoire français s'insère dans un contexte politique, un ensemble d'organismes et d'institutions, voire même une « culture politique » concernant la décision, le débat interne à l'administration, la façon d'associer des partenaires de la société civile, etc. Ces éléments de contexte ne sont évidemment pas les mêmes d'un pays à l'autre.

L'un des éléments importants, de ce point de vue,

concerne l'organisation de la répartition des tâches sur laquelle l'Observatoire est fondé, dans ses principes: séparation entre évaluation, aide à la décision, et observation. Comme on vient de le voir, en France, les frontières entre ces différentes tâches ne sont pas évidentes à établir. On imagine facilement que leur « équivalent » dans un autre pays pose par principe, un problème empirique difficile. L'étude comparative que nous avons menée s'est donc limitée à un examen de la situation dans deux pays, contrastés par rapport à la France, le Danemark et la Grande-Bretagne, sans souci de construire des équivalents, mais à partir d'une esquisse de cadre comparatif qui suppose de mettre en regard des « fonctions » (statistique, évaluation, recherche appliquée, études et observation) et des acteurs sociaux qui sont en charge de ces fonctions dans chacun des pays concernés. Il s'agissait aussi de comprendre comment se font les « transferts », au moyen de quels forums, entre la réflexion, le débat public et les arènes où se prennent les décisions concernant la lutte contre la pauvreté, à tout le moins quand une telle politique existe explicitement, ce qui n'est pas, toujours le cas.

Au Danemark, les réformes de la protection sociale et du marché du travail font l'objet de débats qui impliquent non seulement l'ensemble des partis (gouvernement et opposition), mais aussi, institutionnellement, les partenaires sociaux (qui sont compétents sur certains domaines de façon exclusive, comme, par exemple, l'organisation et les prestations d'assurance chômage), les communes (organisations représentatives très influentes) et, enfin, le grand public. L'évolution depuis les années 1990 a vu, cependant, grandir l'influence de commissions mises en place par le gouvernement, alors qu'auparavant, la négociation tendait à prendre d'abord place avec les partenaires sociaux. D'un autre côté, les réformes, telles qu'on peut les observer depuis les années 1990, sont très « intégrées » et coordonnées. Contrairement à la France, les interventions en matière de pauvreté, si l'on peut parler ainsi, ne font pas l'objet, en général, d'une action « sectorielle »: le système de prestations est très unifié, l'assurance chômage (élevée et plafonnée) constituant une référence par rapport à laquelle sont calculés de façon très homogène les salaires des équivalents de contrats aidés, les prestations d'assistance qui sont versées par les communes aux personnes éligibles, les prestations reçues lors de la formation professionnelle, etc. L'ensemble de ces mesures est situé dans le cadre d'une société relativement égalitaire, où les écarts de salaires sont faibles, et où l'impôt est, lui aussi, relativement égalitaire (imposition universelle des revenus, y compris les revenus de prestations).

En Grande-Bretagne, les choses se présentent tout à fait différemment. Deux éléments doivent être pris en considération, si l'on compare le débat public avec celui qui a lieu en France. D'une part, il existe une tradition très ancienne d'intervention d'associations et de fondations, ainsi qu'un « *poverty lobby* » très bien organisé qui fait régulièrement l'objet de travaux universitaires (Whiteley and S. Winyard, 1984). D'autre part, l'orientation majeure de la protection sociale est marquée par une focalisation sur la pauvreté, dont l'actualité a été revitalisée, depuis 1997, avec la création, dans la première mandature du Labour, d'une « *social exclusion unit* » (auprès du premier ministre), puis de la mise en place d'une stratégie dite de « *social inclusion* ». Ces opérations ont été, comme l'ensemble des politiques du Labour, l'objet d'une communication politique extrêmement active. Dans le même temps, le parlement joue un rôle très différent de celui du parlement français: le débat y est contradictoire et public, et le National Audit Office peut se charger lui-même, pour rendre compte au parlement, de tous les principaux dossiers. Le système d'évaluation est donc à la fois plus institutionnalisé qu'en France, et directement en prise avec le débat parlementaire. Les principales réformes sont présentées chaque année en automne avec la présentation du budget. L'un des objectifs principaux du gouvernement travailliste, annoncé en 1999, était de diminuer de moitié la pauvreté des enfants avant 2010. On s'accorde en général à penser que cet objectif ne sera pas atteint<sup>6</sup>. Les réformes, telles qu'on peut les observer depuis l'arrivée au pouvoir du Labour, sont très « intégrées » et coordonnées, pour l'essentiel sous l'autorité du Chancelier. On parle de « *welfare reform* » en général pour désigner ce segment des politiques publiques. Comme au Danemark, la rationalisation des services et l'universalisation du traitement sont devenues des orientations majeures. À la différence du Danemark, cependant, la protection sociale est minimale (allocations) et « ciblée » sur les plus pauvres. L'outil majeur de lutte contre la pauvreté a été, depuis 1998, l'introduction et la généralisation des crédits d'impôt. L'ensemble de ces mesures est situé dans le cadre d'une société qui est parmi les plus inégalitaires de l'Union européenne. La société est en même temps relativement tolérante à l'inégalité. La dimension de la « classe sociale » continue de jouer un rôle important dans la société britannique. D'autres études plus précises, avec enquête sur place seraient nécessaires pour apprécier systématiquement la façon dont l'observation de la pauvreté a lieu chez nos voisins, mais il est très probable que le centrage sur « l'observation », confiée à un organisme spécial, et séparée de l'analyse des politiques et de l'évaluation se révélerait une spécificité française.

6. Voir *The Economist*, "The poor, always with us", June 14, 2008, d'où un débat sur les indicateurs de pauvreté relative et absolue (avec le second indicateur, l'objectif serait atteint). La réduction de la pauvreté des enfants a été pourtant significative. Un rapport annuel de la fondation Rowntree de décembre 2007 a indiqué que, entre 2002 et 2006, la pauvreté des enfants n'a plus été réduite.

Responsable de la publication : **Didier Gelot**, secrétaire général de l'ONPES

Secrétaire de rédaction : **Nadine Gautier**

Maquette : **lasouris@wanadoo.fr**

[www.onpes.gouv.fr](http://www.onpes.gouv.fr)



LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DU TRAVAIL,  
DES RELATIONS SOCIALES,  
DE LA FAMILLE,  
DE LA SOLIDARITÉ  
ET DE LA VILLE

MINISTÈRE DE LA SANTÉ  
ET DES SPORTS

MINISTÈRE DU BUDGET,  
DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA  
FONCTION PUBLIQUE