

Origine et raisons de la création de l'ONPES

Mireille ELBAUM

Titulaire de la chaire de Politiques et économie de la protection sociale au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), ancienne Directrice de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

La création de l'ONPES est liée à la forte demande des milieux associatifs, relayée par les pouvoirs publics. La Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES) a été créée au même moment, afin de doter les ministères sociaux de capacités d'analyse économique et de recherche, appuyées sur un socle statistique solide. L'articulation des deux démarches a été souhaitée, tout en instituant une autonomie pour l'ONPES, susceptible d'assurer une observation indépendante et partagée.

Plusieurs paris ont été pris au moment de la création de l'ONPES : ont-ils été tenus ? J'identifierai plus particulièrement six paris et vous donnerai mon appréciation sur leurs résultats.

Le premier pari consistait à associer les chercheurs et le monde associatif à l'Observatoire, par l'entremise de personnalités qualifiées, en laissant les représentations institutionnelles au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE). Ce pari a été fructueux : les débats ont été marqués par l'écho de sensibilités diverses et une ouverture incontestable aux observations et demandes du monde associatif. Mais les personnalités impliquées étaient très motivées par les études et les statistiques et ont consacré beaucoup de temps à discuter de problèmes méthodologiques. Cela a permis de faire émerger au sein de l'Observatoire un profond accord sur le caractère scientifique des résultats à produire, malgré la diversité des points de vue.

Le deuxième pari était d'appuyer les travaux de l'Observatoire sur les institutions productrices de statistiques publiques, notamment la DREES, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). L'Observatoire a ainsi exercé une réelle influence, par les cofinancements qu'il a pu engager et sa participation aux comités de pilotage, sur le contenu des grandes enquêtes, et obtenu une mobilisation des producteurs de statistiques pour produire les données et analyses nécessaires à son rapport. Il s'est toutefois avéré difficile de conjuguer les échéances des travaux de l'Observatoire et les calendriers propres aux grandes institutions statistiques. L'ONPES a en outre eu du mal à déclencher par lui-même des opérations statistiques lourdes. Ainsi la grande opération que l'on peut juger nécessaire sur l'accès aux droits et les problèmes de non-recours nécessiterait une mobilisation d'envergure que ne permettent pas forcément aujourd'hui les moyens humains de plus en plus contraints des grandes institutions de la statistique publique.

Le troisième pari était que le rattachement institutionnel de l'Observatoire à un ministère ne serait pas un obstacle à l'indépendance et à la reconnaissance de ses travaux. Ce pari a été aussi largement tenu, grâce aux présidents successifs qui ont revendiqué leur autonomie de diagnostic et ont apporté des réponses, parfois vives, à certaines initiatives ministérielles. La gestion du budget de l'ONPES n'est toutefois pas totalement indépendante. Une opacification et une confusion sont en outre apparus dans le système, du fait de la multiplication d'initiatives fixant des indicateurs loin d'être

unanimentement reconnus et censés assurer le suivi de la pauvreté, dont certains sont issus de sphères ministérielles très proches du politique.

Le quatrième pari visait à distinguer l'observation de la pauvreté et de l'exclusion dans le cadre de l'ONPES et l'évaluation des politiques publiques. L'Observatoire s'est ainsi clairement positionné dans le champ de l'observation, en se défendant d'évaluer des politiques spécifiques, et en renvoyant cette mission à d'autres instances comme l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) ou des comités d'évaluation constitués à cet effet. Cette distinction, aisée à établir pour l'évaluation de dispositifs spécifiques, ou dans le cas d'expérimentations dites « contrôlées » est moins claire pour les politiques globales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui entrent de fait dans le champ des analyses de l'ONPES. Son rapport contient ainsi des éléments d'évaluation sur des dispositifs comme les minima sociaux, les aides au logement ou plus globalement sur les évolutions du droit social. On voit mal à cet égard comment le RSA et son adaptation aux problèmes d'emploi pourraient ne pas entrer dans le champ futur d'appréciation de l'Observatoire, compte tenu des annonces faites sur son apport potentiel à la réduction de la pauvreté. Cette distinction entre observation et évaluation devrait donc sans doute être mieux précisée dans l'avenir.

Le cinquième pari concernait la capacité des travaux de l'Observatoire à être diffusés et appropriés par les partenaires sociaux, le secteur associatif et les intervenants locaux. C'est un point sur lequel la démarche de l'Observatoire est en tension, dans la mesure où il produit périodiquement un rapport très complet appuyé sur des données statistiques retardées d'un ou deux ans et accompagné d'un ensemble très riche d'études et d'analyses, qui peuvent dépasser au total 500 ou 600 pages. Or, les demandes des acteurs sont plus souvent ancrées dans la réalité immédiate, et la crise actuelle risque d'accroître la déconnexion entre problèmes ressentis et disponibilité des informations statistiques. La question des modes d'appropriation et de mise en débat d'un rapport qui restera forcément riche et complexe reste donc largement ouverte, n'ayant à ce stade pas été vraiment résolue.

Enfin, le dernier pari était, selon moi, le plus problématique. L'Observatoire a reçu pour mission une observation de la pauvreté institutionnellement séparée, d'une part, de celle de l'emploi et des inégalités confiée au CERC et, d'autre part, de celle des disparités liées aux lieux d'habitations et aux origines qui sont respectivement du ressort de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles et de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Si cette distinction pouvait être justifiée lors de la création de l'ONPES, compte tenu des besoins de connaissance mais aussi de reconnaissance des problèmes de pauvreté et d'exclusion et, plus récemment, avec l'espoir de retrouver le plein emploi, elle s'est toutefois accompagnée de difficultés persistantes, par exemple pour faire le lien entre pauvreté et évolution de l'activité économique. Le phénomène des enfants pauvres a par ailleurs été mis en avant par le CERC et non par l'Observatoire. De multiples études ont enfin montré les relations entre problèmes d'emploi et d'exclusion d'une part, discriminations liées à l'origine ou au lieu de résidence d'autre part, cette articulation étant désormais au cœur de la production des inégalités et des problèmes de relégation dans notre société. Ces champs distincts d'observation, et les séparations institutionnelles qui les accompagnent, méritent donc aujourd'hui d'être réexaminés, en tenant compte de l'impact potentiel qu'aura la crise sur la structure des inégalités et de la pauvreté.