

## BUREAU "LUTTE CONTRE L'EXCLUSION"

*Le bureau « lutte contre l'exclusion » est chargé de produire des statistiques et de mener des études dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale : sur les caractéristiques, conditions de vie et parcours des populations en difficultés, sur les dispositifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et notamment sur le revenu de solidarité active et les dispositifs de minima sociaux.*

**Pour l'année 2011, en lien avec les priorités politiques en matière de pauvreté et d'exclusion, trois premiers axes orienteront les travaux du bureau :**

### **(1) Suivi et évaluation du revenu de solidarité active (RSA) :**

Le bureau continuera à s'investir dans le suivi et l'évaluation de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

Il exploitera l'enquête ponctuelle auprès des conseils généraux sur l'organisation du RSA réalisée en 2010. Il publiera avec la Caisse nationale des allocations familiales une publication annuelle conjointe sur le RSA. Il mènera une expertise de l'enquête annuelle auprès des conseils généraux sur le volet insertion du RSA lancée en 2010.

Il participera toujours activement aux travaux du comité d'évaluation du RSA, dont il pilote en particulier le groupe de travail sur la gouvernance et l'accompagnement. Dans le cadre du comité, il mène une enquête qualitative en plusieurs vagues sur l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Il continuera la réflexion dans le cadre de ce groupe de travail pour élaborer le bilan financier du RSA prévu par la loi.

Le bureau participera à l'élaboration du rapport final du comité d'évaluation ainsi qu'à l'organisation de la conférence nationale sur le RSA fin 2011 comme le prévoit la législation.

### **(2) Veille sur les phénomènes émergents de pauvreté :**

Le bureau exploitera pour la première fois l'enquête semestrielle auprès d'acteurs de terrain sur les phénomènes émergents de pauvreté. Il fera une première publication sur le sujet. Il mettra en place l'enquête en panel. Des investigations seront menées afin d'améliorer l'échantillonnage de l'enquête.

### **(3) Contribution à l'analyse de la situation financière des ménages à bas revenus :**

Le bureau poursuivra ses travaux pour contribuer à un meilleur éclairage de la situation financière des populations plus modestes. Il poursuivra l'étude de la couverture des dépenses de logement par les allocations logement afin d'éclairer notamment son impact sur le reste-à-vivre. L'ouvrage du bureau intégrera également cette thématique via des fiches sur un plus grand nombre de dispositifs favorables aux ménages à bas-revenu.

Enfin, il lancera les travaux de conception de la prochaine enquête sur les bénéficiaires de minima sociaux qui devrait traiter des questions de consommation contrainte et de reste-à-vivre.

Il élargira par ailleurs l'analyse par une réflexion sur la notion de soutenabilité sociale, et les indicateurs associés.

**Dans un objectif permanent d'amélioration de la connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion, les travaux du bureau s'orienteront également autour des axes suivants :**

### **(4) Minima sociaux, fonds d'aide sociale décentralisés :**

Le bureau poursuivra le suivi du système global des minima sociaux (rassemblement dans un ensemble cohérent de données administratives issues des organismes payeurs et poursuite du

panel de suivi des trajectoires d'allocataires, base potentielle d'enquêtes complémentaires) et son adaptation aux diverses réformes impactant le système.

**(5) Éclairage sur les processus menant à la pauvreté :**

Le bureau élargira son champ d'analyse de la pauvreté en menant des travaux sur les processus pouvant mener à la pauvreté. Pour ce faire, il élaborera des cas-type de rupture dans la perception des revenus.

Il fera une revue de littérature sur certaines populations particulièrement touchées par la pauvreté (personnes ayant placées dans el cadre de l'ASE, anciens détenus...) pour préparer des études dans une optique de prévention.

**Enfin, le bureau continuera à investir dans une restitution enrichie de données sur Internet.**

## OPÉRATIONS STATISTIQUES

### A – Revenu de solidarité active (RSA) et minima sociaux

#### • Suivi et évaluation du RSA

Le bureau contribuera, en lien avec les autres organismes et administrations impliqués, au montage du dispositif de suivi et d'évaluation de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

#### Opérations liées aux missions usuelles du bureau :

Le bureau mettra en place deux enquêtes auprès des conseils généraux sur le RSA similaires à celles menées antérieurement sur le revenu minimum d'insertion (RMI) et adaptera plus largement ses outils de suivi des minima sociaux pour intégrer le suivi du RSA.

##### (1) Enquête ponctuelle auprès des conseils généraux sur l'organisation du RSA :

Comme cela avait été fait suite à la décentralisation du RMI, le bureau a lancé en septembre 2010 une enquête auprès de l'ensemble des conseils généraux, visant à faire le bilan de la première année de fonctionnement du RSA, à appréhender les différents types d'organisations mises en place pour gérer les volets « allocation » et « insertion » du dispositif, à recenser des pratiques locales innovantes ou des difficultés rencontrées dans l'application de la loi. Elle pourra être exploitée au premier semestre de 2011.

##### (2) Enquête annuelle auprès des conseils généraux sur le volet insertion du RSA :

ML/CA

Le bureau a mis en place une enquête annuelle auprès des conseils généraux par extranet sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Le travail en 2011 consistera à améliorer l'outil au vu de l'expérience de 2009 afin de pouvoir exploiter les données recueillies au printemps 2011 sur l'année 2010.

#### Opérations spécifiques dans le cadre de la responsabilité du bureau au sein du comité d'évaluation du RSA :

La DREES est membre du comité d'évaluation du RSA. Le bureau continuera de participer activement aux travaux du comité (participation régulière aux plénières et aux trois groupes de travail). En 2011, **les travaux du comité aboutiront à un rapport final d'évaluation du RSA et à une conférence nationale sur le sujet en décembre 2011.**

En particulier, le bureau a en charge le pilotage du groupe de travail « gouvernance et accompagnement ». Ce groupe de travail a en charge : (1) d'évaluer l'efficacité de la nouvelle organisation, au regard notamment de l'objectif d'amélioration de l'accompagnement ; (2) de contribuer sur les aspects gouvernance et accompagnement au rôle général de « vigie » du comité, visant à faire connaître au plus tôt les difficultés éventuelles de mise en œuvre de la loi, mais aussi les « bonnes pratiques » territoriales pouvant inspirer les autres départements ; (3) de recenser les moyens humains et financiers mobilisés en vue d'élaborer le bilan financier global des coûts induits par le RSA (allocation et insertion) prévu par la loi.

### (3) Enquête qualitative sur l'accompagnement des bénéficiaires du RSA

Dans le cadre du comité, le groupe a monté une enquête qualitative en plusieurs vagues sur l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (périmètres des « droits et devoirs ») qui s'étale sur 2010-2011 (deux phases alternées d'entretiens individuels et collectifs et d'interrogations d'acteurs sur les aspects organisationnels dans les cinq départements enquêtés). Cette enquête a pour objectif de recueillir le vécu et l'opinion des bénéficiaires du RSA sur le fonctionnement général du dispositif et notamment sur les phases d'orientation et d'accompagnement, thèmes plus particulièrement suivis par le groupe de travail. Par ailleurs, cette enquête comporte aussi un volet sur les bénéficiaires du « RSA activité seul ». Il s'agira de suivre le terrain sur le volet « RSA activité seul », de concevoir la 2<sup>ème</sup> vague d'interrogation avant d'en préparer la restitution pour le rapport final sur le RSA.

La synthèse des résultats pourra donner lieu à un *Études et résultats*.

### (4) Bilan financier du RSA

Le bureau, en lien avec le bureau ESPAS, a poursuivi en l'adaptant le recueil d'informations financières qu'il menait jusqu'ici pour rédiger le rapport annuel sur le RMI destiné au Parlement.

Les données collectées concernant les dépenses et recettes liées au RMI (pour la première partie de l'année 2009) et au RSA proviennent de l'enquête de la DREES auprès des conseils généraux sur les dépenses d'aide sociale, de la CNAF et de la CCMSA (volet « allocation »). Elles permettent d'appréhender en partie les charges et le financement associés au RSA (composante « socle ») supportés par les départements ainsi que les dépenses globales d'allocations du RSA (y compris la composante « RSA activité seul » financée par l'État).

Il s'agira par la suite dans la perspective du rapport final et de la conférence nationale d'approcher le coût global que représente le RSA pour l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de ce nouveau dispositif. Il conviendra d'appréhender autant que possible la notion de coûts induits en essayant d'intégrer cette fois-ci les coûts indirects du RSA qui incombent à d'autres acteurs que les départements, comme Pôle emploi, par exemple. Il faudra aussi regarder les recettes allouées au RSA.

### (5) Exploitation du volet « Accompagnement » de l'enquête DARES sur le RSA

La DARES a la responsabilité d'une enquête en population générale sur le RSA. Le bureau a en tant qu'animateur du groupe de travail « Gouvernance et accompagnement » et du fait de son expérience dans le domaine, élaboré la partie accompagnement de l'enquête. Les fichiers d'exploitation devraient en être disponibles en mai 2011. Le bureau exploitera, en lien avec la DARES, ce volet notamment sur les aspects d'orientation et d'accompagnement social.

#### • **Échantillon national inter-régimes d'allocataires de minima sociaux (ENIAMS)**

L'ENIAMS, échantillon de personnes allocataires ou anciennement allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation de parent isolé (API), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et depuis 2009, du RSA, permet d'apprécier les flux d'entrées et de sorties par rapport à ces quatre régimes de minimum social et les transitions entre régimes. Il fournit également une base de sondage pour mener des enquêtes. Neuf vagues de l'échantillon ont déjà été constituées à partir de l'appariement du même échantillon démographique avec les fichiers administratifs d'allocataires au 31 décembre des années 2001 à 2009.

Par ailleurs, la DREES a procédé en 2009 et 2010 aux formalités juridiques permettant d'adapter l'outil afin, d'une part, d'intégrer l'information sur le décès de personnes de l'échantillon démographique, et, d'autre part, d'enrichir le panel de l'information sur les emplois occupés par les allocataires ou anciens allocataires à partir d'un appariement avec les déclarations annuelles de données sociales (DADS). Dans ce cadre, il s'agira en 2011 d'exploiter les fichiers issus de ces enrichissements (cf. partie études).

- **Base de données départementales sur les minima sociaux**

Une base de données annuelle départementale sur les minima sociaux a été constituée, les données portant sur la période allant du 31/12/1995 au 31/12/2009. La base sera mise à jour avec les données au 31/12/2010. Elle sera adaptée pour mieux intégrer les données relatives au RSA, notamment pour les DOM, dans lesquels le RSA est entré en vigueur en 2011.

- **Enquête sur les bénéficiaires de minima sociaux**

Le bureau a mené en 2003 et 2006 des enquêtes auprès des bénéficiaires de minima sociaux. Ces enquêtes visaient à mieux caractériser la situation sociale des bénéficiaires (revenus, situation sur le marché, conditions de vie, insertion sociale).

Le bureau commencera à concevoir une enquête sur les bénéficiaires de minima sociaux mi-2011. L'interrogation aura lieu fin 2012 et portera notamment sur les questions de conditions de vie, le niveau de vie et la consommation non arbitrable afin de traiter notamment des questions de reste-à-vivre. Elle tirera les enseignements des enquêtes menées sur les bénéficiaires du RSA par la DREES et la DARES. En 2011, le bureau constituera le comité de pilotage de l'enquête soumettra le projet au Cnis, et rédigera l'appel d'offres du projet.

## **B - Dispositif d'appréhension des systèmes départementaux d'aides aux personnes en difficultés : suivi des fonds d'aide sociale décentralisés**

- **Suivi des fonds de solidarité pour le logement (FSL)**

La loi du 13 août 2004 a également transféré aux départements à compter de 2005 la gestion des FSL, tout en les fusionnant avec les fonds octroyant des aides pour les impayés d'eau, d'énergie et de téléphone. Le dispositif des FSL relève de la loi contre les exclusions de 1998.

Son suivi, assuré par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), intéresse directement la DREES. La DREES s'attachera à relancer la collaboration entamée en 2008 avec la DHUP pour exploiter les données relatives aux FSL.

## **C - Suivi et évaluation des dispositifs et des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion**

L'élaboration et la production d'indicateurs de suivi et d'évaluation des politiques de lutte contre l'exclusion et l'appui méthodologique aux services en charge des politiques font partie des missions permanentes du bureau.

- **Suivi statistique de l'engagement national contre la pauvreté**

Conformément au décret n° 0117 du 21 mai 2009, la DREES est responsable de la mise à jour annuelle du tableau de bord de suivi de l'engagement national contre la pauvreté pour une réduction de la pauvreté d'au moins un tiers en cinq ans. Le bureau coordonne cette mise à jour dans l'optique d'une publication le 17 octobre, journée mondiale du refus de la misère. En lien avec la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), le bureau participe également à l'élaboration du rapport annuel au Parlement de suivi de cet engagement (rédaction de la partie descriptive des évolutions de la pauvreté).

- **Participations à différentes instances et comités de pilotage**

Participation aux travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES).

Participation au comité de pilotage du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE).

Participation au conseil scientifique de l'Observatoire du 115 piloté par la FNARS.

Participation au comité de pilotage « système d'information sur l'hébergement » coordonné par la DGCS.

Rapporteur du groupe de travail du Cnis sur le mal-logement.

Participation au comité de pilotage et au comité scientifique de l'enquête Sans-domicile

Participation aux travaux de l'observatoire national des zones urbaines sensibles

- **Élaboration de tableaux statistiques MC**

Réponse au questionnaire de l'OCDE (contribution à la mise à jour du chapitre « France » sur les questions relatives aux prestations familiales, aux minima sociaux et à l'indemnisation du chômage) (*transmission en juillet*).

Réponse au questionnaire du ministère de l'Outre-mer (tableau sur les effectifs d'allocataires de minima sociaux dans les DOM) (*transmission en septembre*).

Contribution à l'*Annuaire Statistique de la France* de l'INSEE (tableau sur les effectifs d'allocataires de minima sociaux en France métropolitaine) (*transmission en septembre*).

## **D – Système d'alerte sur les phénomènes émergents de pauvreté**

En 2008, le Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté a sollicité l'ONPES pour réfléchir à un système de veille permettant d'appréhender au plus tôt d'éventuels phénomènes émergents de pauvreté. Dans le cadre d'un groupe de travail auquel la DREES a participé, l'ONPES a conçu un projet d'enquête barométrique auprès d'acteurs de terrain sur les phénomènes émergents de pauvreté. Il a ensuite mis en place en 2009 une opération pilote, visant à tester la pertinence du projet et son acceptation par les acteurs de terrain. Suite aux résultats positifs de l'opération pilote, en accord avec l'ONPES, la DREES prend en charge le montage proprement dit du baromètre. Elle a soumis le projet au Conseil national de l'information statistique (CNIS) et a reçu l'avis d'opportunité. En 2010, le bureau a mis en place le baromètre : conception détaillée de l'opération à l'appui d'un comité de pilotage, montage et suivi de l'appel d'offre.

Les premières exploitations démarreront en 2011. Le panel est constitué de 2 000 acteurs appartenant à différents types de structures accueillant des publics en difficultés ou des publics plus larges (associations de lutte contre l'exclusion, centres d'hébergement, services sociaux des collectivités locales, caisses d'allocation familiales, agences de Pôle emploi, écoles, centres de loisirs...) et répartis dans 30 départements représentatifs de la diversité du territoire métropolitain. Les acteurs seront interrogés à un rythme semestriel, la première vague, en face-à-face, ayant eu lieu en novembre-décembre 2010, les autres vagues devant avoir lieu, sauf cas particuliers, par téléphone.

Le protocole de l'enquête sera précisé pour la partie panel de l'enquête. L'échantillonnage de l'enquête pourrait être amélioré en lien avec l'INSEE.

### **E - Restitution sur Internet**

Depuis 2008, le bureau a développé une page Internet sur les minima sociaux permettant une mise à disposition publique des données sur les minima sociaux que le bureau rassemble ou produit. Ce site est mis à jour régulièrement (en juin et décembre de chaque année). Il vise à être enrichi d'année en année. En 2011, les enrichissements porteront en priorité sur les dépenses publiques associées aux minima sociaux.

Depuis 2009, également, le bureau a organisé la mise à disposition publique sur Internet de données relatives aux fonds d'aide aux jeunes. En 2011, il s'attachera à les compléter, en accord avec la DHUP, par des données relatives aux fonds de solidarité pour le logement.

## ÉTUDES

### A - Suivis périodiques

#### **ER : Bilan annuel sur l'évolution des minima sociaux**

Publication d'un *Études et Résultats* faisant le bilan de l'année 2010 (*rédaction au dernier trimestre 2011*).

Cette publication sera reprise et adaptée comme vue d'ensemble de l'ouvrage annuel sur les minima sociaux et autres aides financières dispensés aux personnes à bas revenus (cf. infra).

- **ER : Bilan annuel sur l'évolution du RSA**

Publication d'un *Études et Résultats* visant à faire le bilan de l'évolution au cours de l'année 2010 du nombre de bénéficiaires du RSA en lien avec les changements économiques et institutionnels et à appréhender, à travers l'analyse, les tendances d'évolution de la pauvreté, dont celles des travailleurs. Cette publication s'intéressera notamment aux flux d'entrées et de sorties du dispositif et entre composantes du dispositif.

En accord avec la CNAF, il s'agira d'une étude conjointe CNAF-DREES publiée simultanément par les deux organismes.

- **Ouvrage : Minima sociaux et autres aides financières aux personnes à bas revenus**

Publication d'un ouvrage dans la collection « *Études et statistiques* ». Cet ouvrage à vocation annuelle prendra la suite du premier ouvrage sur les minima sociaux sorti en juillet 2010. Il en reprendra la structure en en élargissant la problématique davantage axée sur la redistribution verticale et le champ aux autres grandes aides financières contribuant à soutenir le revenu des personnes ayant de faibles ressources (aides personnelles au logement, couverture maladie universelle complémentaire, prime pour l'emploi, allocations familiales).

Des fiches sur le passé des bénéficiaires et la décomposition du revenu des ménages à bas-revenus seront ajoutés. L'ouvrage de 2011 devrait pouvoir traiter également les thèmes autour du reste-à-vivre et des revenus.

- **Bilan annuel sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA**

Résultats de l'enquête annuelle auprès des conseils généraux sur le volet insertion du RSA (cf. paragraphe A.1 de la partie « Opérations statistiques »). Le support de diffusion (ER, note..) dépendra de la qualité des remontées. L'étude (ou une note de premiers résultats selon l'avancement) alimentera le rapport final du comité d'évaluation du RSA.

### B - Minima sociaux et RSA

- **Analyse des trajectoires des allocataires de minima sociaux**

L'enrichissement de l'ENIAMS par données du recensement et du panel DADS permettra dans un premier temps de caractériser la situation vis-à-vis de l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux d'âge actifs. L'exploitation de cet enrichissement donnera dans un deuxième temps lieu à une meilleure caractérisation des sorties des minima sociaux (destination, qualité de l'emploi lorsqu'il y en a un). Ces estimations pourront enfin permettre de compléter l'étude menée en 2010 sur les trajectoires des bénéficiaires du minima sociaux.



À échéance plus lointaine, cette source permettra de mieux appréhender le passé professionnel des bénéficiaires de minima sociaux et d'apprécier la qualité de l'emploi retrouvé comparé au dernier emploi occupé avant l'entrée dans les minima sociaux.

- **Résultats de l'enquête ponctuelle auprès des conseils généraux sur l'organisation du RSA**

Publication au printemps 2011 des résultats de l'enquête mentionnée au paragraphe A.2 de la partie « Opérations statistiques ». Le support de publication à définir (a priori un ER et une contribution à l'ouvrage). L'étude alimentera le rapport 2011 du comité d'évaluation du RSA.

### **C - Logement**

- **Études sur les aides au logement**

Le bureau a mené en 2010 une étude pour sur les dépenses de logement non prise en compte par le barème des allocations logement en 2006. Il la poursuivra en 2011 sur trois axes : l'analyse des normes régissant le barème des allocations logement, l'élargissement de l'étude à l'ensemble des dépenses non couvertes par les allocations logement y compris la participation personnelle et une mise en perspective temporelle. Cette étude pourra déboucher sur une analyse du reste-à-vivre des ménages. Cette étude devrait s'appuyer sur l'exploitation de l'enquête Logement de 1996 et 2006 de l'INSEE. Ces compléments pourraient donner lieu à publication dans un DSS, la RFAS ou l'ouvrage portant sur l'année 2010.

### **D – Bas revenus et pauvreté**

L'étude, menée en collaboration avec l'Insee en 2009 et 2010 sur les niveaux de vie par âge et génération devrait déboucher sur une publication en 2011 dans la revue *Économie et statistique* de l'INSEE.

Le bureau s'emparera des questions de processus pouvant mener à la pauvreté. Pour ce faire, il traitera de deux questions. Dans un premier temps, il étudiera la possibilité de construire une maquette de cas-type dynamiques afin d'appréhender l'évolution mensuelle théorique du niveau de vie en cas de chocs sur les revenus (perte d'emploi, baisse de la durée du travail, rupture...). Il s'agira de suivre toute la trajectoire des revenus.

Par ailleurs, il étudiera les populations les plus vulnérables (personnes placées dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, anciens détenus...) dans un premier temps via une revue de littérature et en suivant les travaux de l'ONPES sur le sujet.

Enfin, le bureau engagera une réflexion sur la protection des individus contre la pauvreté à travers une approche fondée sur la notion de soutenabilité sociale, qui prend en compte également la question de l'adhésion et de l'acceptabilité des populations au système redistributif. Il s'agira notamment de proposer des indicateurs de soutenabilité sociale à partir des travaux de T. Atkinson.