

agence nouvelle des

Solidarités actives

Aides locales facultatives :

janvier
2009

recensement, analyse et impact
au regard du déploiement
du revenu de solidarité active
territoire d'Elbeuf, Seine-Maritime

Aides locales facultatives : recensement, analyse et impact au regard du déploiement du revenu de solidarité active

territoire d'Elbeuf, Seine-Maritime

janvier 2009

•• Avec la participation du département de Seine-Maritime ••

Contacts Agence Nouvelle des Solidarités Actives :

Emilie Grouès

emilie.groues@solidarites-actives.com

Manuel Nuñez

manuel.nunez@solidarites-actives.com



L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives

un diagnostic et une conviction

Le diagnostic a été établi par la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » présidée par Martin Hirsch qui, dans son rapport remis en avril 2005, a dressé un tableau de la pauvreté en France, en particulier celle qui touche les enfants. Ce rapport préconisait également quinze résolutions concrètes pour engager des politiques volontaristes de lutte contre ce fléau dans ses multiples dimensions afin d'éradiquer la pauvreté en une génération.

Parmi elles figurait la proposition d'instaurer un **Revenu de Solidarité Active**, visant à replacer l'activité professionnelle au cœur de la lutte contre la pauvreté et redonner ainsi de la dignité notamment aux bénéficiaires de minima sociaux.

La conviction est que ces politiques ambitieuses doivent être conçues et mises en œuvre au niveau local et ce, dans le cadre d'une démarche expérimentale.

L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives se veut donc un opérateur désintéressé (association sans but lucratif) d'ingénierie et d'innovation sociale au service des collectivités locales pour rendre plus efficaces nos dépenses sociales. Cette association rassemble volontairement des compétences centrées sur la mise en œuvre opérationnelle et sur l'évaluation des programmes mis en place. Elle a aussi fait le choix d'un parti pris méthodologique : celui d'associer systématiquement les populations en difficulté à la construction des dispositifs destinés à faciliter et à amplifier leur démarche d'insertion sociale et professionnelle.

Agence Nouvelle des Solidarités Actives

Benoît Genuini, président

Christophe Fourel, directeur général

Association loi 1^{er} juillet 1901

N° SIRET : 488 527 326 00018

1, Passage du Génie - 75012 Paris - 01 43 71 39 48

www.solidarites-actives.com

Remerciements

Que soient remerciés pour leur implication dans cette étude :

- l'ensemble des professionnels des 10 CCAS de l'agglomération d'Elbeuf, de la CAF, de la CPAM, de la Communauté d'Agglomération et de l'UTAS 2 ;
- les représentants des associations : société Saint-Vincent-de-Paul, Emmaüs, Restaurants du cœur, Secours catholique et Secours populaire ;
- les bénéficiaires d'aides locales sur Saint-Aubin-lès-Elbeuf ;
- Marie-Odile Simon, du Haut-Commissariat aux Solidarités Actives ;
- Yannick L'Horty, du Centre d'Études de l'Emploi.

Cette étude a été conduite par :

- Emilie Grouès de l'ANSA ;
- Manuel Nuñez de l'ANSA.

Sommaire

I. Contexte et enjeux de l'étude	7
1.1 Périmètre et modalités de l'étude	7
1.1.1 Cadre et objectifs	7
1.1.2 Périmètre de l'étude	7
1.1.3 Modalités de l'étude: calendrier et méthodologie.....	11
1.2 Concepts et état des savoirs	15
1.2.1 Définitions.....	15
1.2.2 Cadrage législatif sur les aides extralégales	17
1.2.3 État des savoirs sur les droits connexes et aides facultatives	18
1.3 Diagnostic socio-économique du territoire et cartographie des acteurs ...	20
II. Analyse des données	23
2.1 Une offre variée en réponse à des besoins multiples	23
2.1.1 Prépondérance des subventions, faiblesse des prêts.....	23
2.1.2 Des formes d'aides finement adaptées aux besoins.....	24
2.1.3 Prédominance des aides alimentaires et non fléchées.....	26
2.1.4 Manques, redondances et monopoles.....	28
• Analyse de l'offre par type de structure	28
• Limites et disparités de l'offre: analyse par publics et territoires.....	31
2.2 Acteurs multiples et publics variés: une connaissance mutuelle limitée ...	34
2.2.1 Des publics peu identifiés.....	34
• Une faible connaissance des publics et de leurs besoins	34
• Analyse du nombre de bénéficiaires par type de structure.....	35
• Analyse du nombre de foyers aidés par champ d'intervention	38
2.2.2 Des relations entre acteurs souvent fondées sur les relations interpersonnelles.....	40
2.2.3 Parcours du demandeur, « parcours du combattant »	42
• Difficultés d'accès aux structures et à leurs dispositifs	42
• Des procédures d'instruction et de validation propres à chaque structure	44

2.2.4 Modalités d'attribution des aides	45
• Un système réactif nécessitant parfois d'être fluidifié	45
• Des obligations plus ou moins contraignantes	47
2.3 Soutien à la reprise d'emploi et trappes à inactivité	49
2.3.1 Des montants potentiellement élevés	49
2.3.2 Des aides dégressives induisant peu d'effets de seuil.....	51
• Analyse pondérée des situations et dégressivité de fait	51
• Barèmes et quotients familiaux : des aides dégressives mais peu lisibles.....	53
• Aides au statut: des effets de seuils peu nombreux mais conséquents.....	55
2.3.3 Aides locales facultatives et retour à l'emploi.....	59
• L'impact indirect des aides sur l'insertion professionnelle	59
• Des aides fléchées sur l'emploi peu nombreuses et aux effets inégaux	60
2.3.4 RSA et aides facultatives : influence réciproque	64
 3. Préconisations	67
3.1 Un ajustement nécessaire des dispositifs départementaux	68
3.2 Des outils communs pour une plus grande cohérence des aides	69
• Mutualisation des aides locales facultatives au sein d'un CIAS.....	69
• Plate-forme unique d'accès aux droits	70
• Dossier informatique partagé.....	70
• Commission multipartenariale	71
• Commissions bilatérales	71
• Tableau de bord commun.....	72
• Guide des aides.....	72
 Bibliographie	75
 Glossaire	77

I- Contexte et enjeux de l'étude

1.1 Périmètre et modalités de l'étude

1.1.1 Cadre et objectifs

Conformément à sa délibération du 11 décembre 2007, et suite au décret en date du 26 décembre 2007 l'autorisant à expérimenter, le conseil général de Seine-Maritime s'est lancé depuis le 1^{er} janvier 2008 dans l'expérimentation du revenu de Solidarité active (RSA) pour les bénéficiaires du RMI sur le territoire d'Elbeuf.

Dans le cadre de cette expérimentation, le conseil général a souhaité expertiser les conditions de conciliation des politiques locales de solidarité et notamment d'aides financières avec la politique départementale d'incitation à la reprise d'activité, appuyée notamment sur l'expérimentation du RSA.

C'est dans ce but que l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives (ANSA) a été mandatée par le conseil général. Les objectifs de cette étude sont :

1. Recenser les aides sociales facultatives accordées sur l'agglomération d'Elbeuf en 2007 ;
2. Effectuer une analyse quantitative et qualitative de ces aides ;
3. Dégager les grandes tendances et les particularités du territoire ;
4. Formuler des préconisations au regard de l'expérimentation du RSA.

1.1.2 Périmètre de l'étude

• Acteurs interrogés

Le territoire de l'étude correspond à celui de l'expérimentation du revenu de solidarité active (RSA), à savoir l'Unité Territoriale d'Action Sociale (UTAS) d'Elbeuf, regroupant les dix communes suivantes :

- Caudebec-lès-Elbeuf ;
- Cléon ;
- Elbeuf ;
- Freneuse ;
- La Londe ;
- Orival ;
- Saint-Aubin-lès-Elbeuf ;
- Saint-Pierre-lès-Elbeuf ;

- Sotteville-sous-le-Val ;
- Tourville-la-Rivière.

Dans le cadre de cette étude, les principaux acteurs de la solidarité locale ont été interrogés. Initialement, le périmètre de l'étude comportait uniquement :

- les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) des dix communes concernées ;
- la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) ;
- le conseil général (UTAS 2) ;
- les principales associations caritatives sur le territoire que sont :
 - les Restaurants du Cœur,
 - la société Saint-Vincent-de-Paul,
 - Emmaüs,
 - le Secours catholique,
 - le Secours populaire.

Cependant, il nous a semblé pertinent au cours de l'étude d'élargir le périmètre d'enquête :

- à la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM) ;
- aux aides au transport accordées par l'Agglomération d'Elbeuf (TAE) ;
- ainsi qu'à six personnes bénéficiaires, ou ayant déposé une demande d'aide auprès de la société Saint-Vincent-de-Paul principalement.

Les aides accordées par le conseil régional ainsi que par l'ANPE ont été envisagées mais finalement non retenues par le conseil général dans le cadre de cette étude, compte tenu de l'impact limité de ces aides (faiblesse du nombre et du montant d'aides accordées). Les aides de la région en matière de mobilité et de formation ont néanmoins été prises en compte lors de l'identification des besoins en termes d'aides sociales sur l'agglomération d'Elbeuf (voir partie 2.1.4).

• *Données recensées*

Ont été recensées toutes les aides facultatives destinées à la population active, compte tenu de la finalité de l'étude.

Il s'agit en effet d'analyser d'un point de vue quantitatif et qualitatif les aides accordées sur le territoire de l'UTAS 2 au cours de l'année 2007, en vue de formuler des préconisations au regard de l'expérimentation du RSA.

En ce sens, les aides en faveur des publics spécifiques tels que les jeunes (avec le Fonds d'aide aux jeunes, FAJ), les personnes âgées ou handicapées ont été exclues du champ étudié. De même, les enveloppes octroyées par les communes aux associations caritatives ainsi qu'aux dispositifs d'action sociale coordonnés, tels que le Fonds solidarité logement (FSL), n'entraient pas dans ce recensement. Constitution de la grille de recensement des données voir tableau page 10.

Par ailleurs, afin de proposer une analyse complète des dispositifs de solidarité sur l'agglomération d'Elbeuf, il nous a semblé pertinent de pouvoir recueillir l'avis de bénéficiaires de ces aides. Il convient de préciser que les CCAS sollicités pour cela, tout comme le conseil général, n'ont pas souhaité nous transmettre les coordonnées de personnes, au titre du secret professionnel. Nous avons donc uniquement pu nous entretenir avec des personnes ayant sollicité ou bénéficié d'aides auprès de l'Association Saint-Vincent-de-Paul, particulièrement sur Saint-Aubin-lès-Elbeuf. Étant donné les champs d'intervention et critères d'attribution de l'association, les personnes concernées sont aussi bien des couples avec enfants, que des familles monoparentales ou personnes isolées. En cela, elles représentent un panel de comparaison intéressant, mais qui reste limité en nombre. Des entretiens ont ainsi été menés avec six personnes ayant sollicité le soutien de la société Saint-Vincent-de-Paul. Les questions posées avaient pour objectif d'évaluer :

- la fréquence et l'objet des sollicitations ;
- la nature des aides reçues ;
- les montants moyens perçus ;
- le recours à des aides d'urgence ;
- les parcours et démarches effectuées pour accéder aux aides ;
- la connaissance des champs d'intervention des différents acteurs ;
- les sollicitations éventuelles auprès de plusieurs structures ;
- la perception des systèmes d'aides et des relations entre les acteurs ;
- le suivi ou l'accompagnement reçu ;
- la situation au regard de l'emploi et la composition familiale des personnes interrogées.

Le retour sur les entretiens auprès des bénéficiaires vient enrichir, à travers leurs citations, l'analyse des différentes thématiques présentées ci-après.

Données	Liste déroulante le cas échéant
Nom de l'aide	
Objectifs de l'aide	
Forme de l'aide	En espèces En nature Bons d'achat Chèque d'accompagnement personnalisé (CAP) Autres (préciser)
Type d'aide	Secours d'urgence Aide renouvelable Prêt/avance remboursable
Nature de l'aide	Alimentation et hygiène Restauration scolaire Énergie Logement, équipement logement, consommation téléphonique Transport, mobilité Assurance Santé Formation Loisirs, séjours pédagogiques Garde d'enfants Microcrédit Téléassistance, dépendance Autres (préciser)
Montant de l'aide (fourchette ou montant moyen)	
Public visé	
Critères d'attribution (plusieurs critères possibles)	Ressources Composition familiale Statut Situation professionnelle Versement d'une aide sur une période donnée Âge Autres (préciser)
Circuit de validation d'attribution	
Délai d'attribution	
Modalités de versement	
Durée de l'aide	
Périodicité de l'aide	
Obligations pour le bénéficiaire	
Nombre de familles bénéficiaires de l'aide en 2007	
Caractéristiques principales des bénéficiaires de cette aide (CF, tranche d'âge, statut par rapport à l'emploi)	
Base réglementaire (délibération, règlement intérieur, etc.)	

1.1.3 Modalités de l'étude : calendrier et méthodologie

• Calendrier

Cette étude a été réalisée entre mai et octobre 2008.

Elle a été menée sous l'impulsion du directeur de l'insertion du conseil général 76, et a donné lieu à une collaboration, en fonction des phases de travail, avec l'UTAS 2. La méthodologie retenue a consisté en des entretiens bilatéraux sur le terrain, des échanges téléphoniques et par mail, une réunion multipartenariale ainsi qu'un travail en chambre.

Les différentes phases de l'étude ont été les suivantes :

Calendrier de l'étude

Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre
<ul style="list-style-type: none"> Élaboration d'une proposition de grille de recensement 	<ul style="list-style-type: none"> Rencontres directrices CCAS Elbeuf et Cléon, et responsable sociale UTAS 2, pour retours sur la grille Finalisation de la grille de recensement Validation de la grille par le CG Présentation téléphonique de l'étude à chaque maire ou responsable associatif Envoi note présentation de l'étude et grille de recensement aux structures interrogées 	<ul style="list-style-type: none"> Relances téléphoniques Recueil des informations Construction d'un tableau de synthèse Entretiens de visu et/ou téléphoniques Compilation des données Analyse de dossiers de demande d'aide Compilation des données 	<ul style="list-style-type: none"> Compilation des données Relances pour l'obtention d'informations Recueil d'informations complémentaires Analyse des premières données 	<ul style="list-style-type: none"> Relances pour l'obtention d'informations Entretiens complémentaires Analyse des données Envoi à chaque structure de sa grille consolidée pour validation Réunion avec les acteurs : validation des données et présentation des premières tendances Entretien téléphonique avec des bénéficiaires d'aides 	<ul style="list-style-type: none"> Restitution de l'étude et présentation des préconisations au DGA Solidarité, directeur insertion et responsable UTAS du CG Restitution de l'étude et présentation des préconisations aux DGA Solidarité et Économie, directrice de l'Économie et de l'Emploi, directeur insertion Restitution de l'étude et présentation des préconisations au PCG Restitution de l'étude et présentation des préconisations au CopilRSA

• *Traitement des données*

Devant la très grande diversité des champs d'intervention identifiés, il est apparu nécessaire de classer les 80 dispositifs d'aide répertoriés en 10 catégories, identifiées en fonction du champ d'intervention.

Dans la suite des analyses, nous distinguerons le terme « dispositif », en tant qu'enveloppe mobilisable sur un champ d'intervention particulier, du terme « aide » renvoyant à l'appui octroyé à une personne. Ainsi, une structure pourra accorder plusieurs aides par dispositif. Exemple : le dispositif « prêts d'installation dans un nouveau logement » de la CAF a octroyé 49 aides à des familles en 2007.

Les champs d'intervention identifiés

Champs d'intervention	Dispositifs inclus
Alimentation et hygiène	Aides alimentaires, vestimentaires, d'hygiène, accompagnement alimentaire
Logement, équipement, logement, consommation téléphonique	Prêts pour l'installation dans un nouveau logement, mobiliers, équipements ménagers, dettes de loyer, aide ménagère
Transport, mobilité	Aide au permis de conduire, prise en charge de frais de transport (car, train, bus), essence
Santé	Assurance, mutuelle, accès aux soins
Assurance	Assurance habitation et véhicule
Énergie	Aides au paiement de factures EDF/GDF, fuel
Formation	Aides aux études, bourses pour étudiants, règlement BAFA
Loisirs, séjours pédagogiques	Aides aux vacances, centres de loisirs, classes découvertes, séjours pédagogiques
Restauration scolaire	Aides au paiement de la cantine
Non fléchées	Enveloppe non spécifique sur un seul champ particulier (mais qui peut avoir plusieurs champs d'intervention définis)

Par ailleurs, cette étude ayant pour cadre l'expérimentation du revenu de solidarité active, il nous a semblé pertinent d'effectuer un ciblage particulier sur les aides directement fléchées sur l'emploi. Nous avons donc sollicité nos interlocuteurs au sujet des dispositifs qu'ils réservent aux personnes en insertion professionnelle ou dans une démarche vis-à-vis de l'emploi. Nous verrons dans l'analyse de ces données qu'un tel

ciblage est difficile à réaliser tant les différentes aides sont liées entre elles (voir partie 2.3.3 Aides locales facultatives et retour à l'emploi).

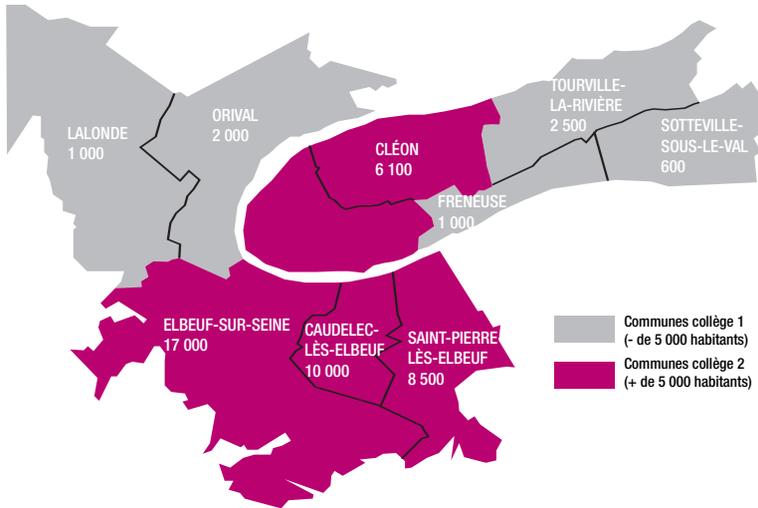
En outre, afin de permettre une analyse comparée des montants accordés, il a été nécessaire de créer 12 fourchettes de montant, s'échelonnant de 1 à plus de 1 000 euros. Pour l'imputation du montant des aides, lorsque le montant moyen est connu, c'est celui-ci qui a été considéré; lorsque seul le maximum est connu, c'est la moitié de celui-ci qui est pris en compte. En ce qui concerne les aides en nature, leur valorisation a été réalisée par chaque structure.

Pour ce qui relève du nombre de personnes aidées, toujours dans le but de pouvoir comparer les données, huit fourchettes ont été créées, allant de 1 à plus de 500 familles bénéficiaires. Cependant, le nombre exact de personnes bénéficiaires des aides n'a pu être transmis par aucune structure. Cela est compréhensible dans la mesure où, par exemple, une aide au paiement d'arriérés de loyer bénéficie à toutes les personnes de la famille, qui ne sont pas systématiquement comptabilisées lors du dépôt de la demande. Seul le nombre total de foyers ou familles bénéficiaires de chaque aide peut ainsi être identifié. A une nuance près, qu'aucune des structures interrogées n'est en mesure de connaître le nombre exact de familles bénéficiaires des aides, quel que soit le nombre d'aides reçues dans l'année. En effet, la majorité des structures ne réalise pas de suivi des demandes d'aides par personne et est donc difficilement à même d'identifier les cas de redondance.

De même, les aides aux transports en commun de la Communauté d'Agglomération d'Elbeuf concernant différents types de publics non comptabilisés séparément (demandeurs d'emplois, bénéficiaires du RMI, bénéficiaires de contrats aidés, familles avec trois enfants scolarisés, seniors, stagiaires) aucune identification des publics concernés par l'étude n'est possible, et notamment la population active qu'il aurait été souhaitable d'étudier.

Enfin, dans le but de pouvoir effectuer une analyse comparée et de mettre à jour d'éventuelles disparités territoriales, il est apparu pertinent de regrouper les communes étudiées en deux collèges distincts, selon leur nombre d'habitants (supérieur ou inférieur à 5 000), égaux en nombre de collectivités, tels que représentés sur la carte ci-après.

Communauté d'agglomération d'Elbeuf



• *Données non exploitables*

Plusieurs données intégrées à la grille de recensement n'ont pu être exploitées ou donner lieu à comparaison lors de l'analyse, faute d'intérêt ou par manque de précisions. Il s'agit principalement :

- **du nom de l'aide** : dont le but était de nous permettre d'identifier précisément l'aide dans le traitement des données et non d'établir une comparaison entre les noms ;
- **des objectifs affichés de l'aide** : qui sont aussi nombreux et variés que les 80 aides, avec des formulations propres pour chacun, et dont la comparaison ne permet pas de tirer d'enseignements mais simplement de faciliter l'analyse des données ;
- **des caractéristiques des publics bénéficiaires de l'aide** : en raison de réponses limitées et potentiellement biaisées. La grille envoyée aux 19 structures sollicitait les acteurs quant aux caractéristiques des personnes touchées par leurs aides : statut de bénéficiaire de minimum social, âge, composition familiale, situation au regard de l'emploi, etc. Cependant, aucune structure n'a été en mesure de nous apporter des éléments précis d'informations sur ses bénéficiaires. Celles-ci sont plutôt d'ordre général, tel que « foyers à ressources modérées, situation de précarité, etc. ». Certaines réponses précisaient néanmoins l'existence de bénéficiaires de minima sociaux

parmi les personnes concernées, sans pour autant être en mesure ni de le certifier (statut non demandé explicitement) ni d'en évaluer le nombre. Les allocations individuelles et contractuelles (AI et AC) du conseil général représentent l'exception à cela puisqu'elles sont exclusivement dédiées aux bénéficiaires du RMI ayant un projet d'insertion, voire aux bénéficiaires de l'API, ASS et l'AAH ayant signé un contrat d'accompagnement avec le CG ;

- **de la base réglementaire** : donnée très peu renseignée. Le règlement d'attribution des aides n'est parfois même pas consigné par écrit ;
- **la périodicité de l'aide** : celle-ci est connue lorsqu'il s'agit par exemple d'une aide mensuelle (exemple de l'allocation mensuelle de l'ASE, accordée pour 1 à 3 mois), mais une aide ponctuelle peut aussi être renouvelable et donc sollicitée, et accordée, tous les mois pendant 6 mois par exemple. De même, un nombre important d'aides étant attribué à titre discrétionnaire et parfois même sans règle de « délai de carence » définie, il est difficile d'en identifier la périodicité d'octroi. Ce d'autant plus, comme nous l'avons expliqué plus haut, que nombre des acteurs interrogés ne sont pas en mesure d'identifier les sollicitations redondantes.

1.2 Concepts et état des savoirs

1.2.1 Définitions

Les dispositifs français de soutien aux bas revenus sont d'une grande complexité. Deux types de revenus d'assistance doivent être distingués. Il existe tout d'abord un socle national et légal d'aides primaires qui englobe les minima sociaux tel que le RMI, l'API ou l'ASS, des prestations familiales telle que la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ou l'allocation de rentrée scolaire (ARS), et des aides aux logements telle que l'APL (aide personnalisée au logement), ainsi que la prime pour l'emploi (PPE) et l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). Ces aides dites « de base » sont attribuées « automatiquement » ou « quasi automatiquement ».

Il y a ensuite un vaste ensemble d'aides sociales secondaires qu'on appelle les « droits connexes ». Il n'existe pas dans la littérature consacrée au sujet de définition unique des droits connexes. On pourra citer la définition implicite proposée par le rapport Létard¹. Il s'agit de droits « spéci-

¹ Rapport Valérie LETARD, mai 2005, « Minima sociaux : concilier équité et reprise d'activité ».

fiques à certaines catégories de la population », ouverts aux allocataires de minima sociaux de « façon plus ou moins automatique et dans des proportions variables en fonction de la prestation considérée² ».

Certaines de ces aides secondaires ont une base légale créant un droit accessible à tous ceux qui remplissent les critères d'éligibilité: la prime de Noël, les exonérations de redevance télévision, le dégrèvement de la taxe d'habitation, l'abonnement et la réduction sociale du tarif du téléphone, la réduction sociale d'électricité, la Couverture Maladie Universelle (CMU) et la CMU complémentaire.

D'autres aides sociales ont un caractère facultatif:

- les conseils généraux attribuent des aides départementales aux ménages pauvres dans des domaines variés, tel que le soutien au logement, au départ en vacances, à des actions spécifiques en faveur des personnes surendettées;
- les régions ont développé des aides à la mobilité sous la forme de réduction tarifaire ou de la prise en charge monétaire des frais de transports collectifs;
- les Caisses d'Allocations Familiales ainsi que les Caisses Primaires d'Assurance Maladie accordent un ensemble d'aides ciblées sur les ménages allocataires qui sont spécifiques à chaque caisse locale;
- les Centres Communaux d'Action Sociale proposent des aides sociales pour la restauration scolaire, l'apurement des impayés (eau, gaz, loyers, etc.), le soutien à des dispositifs de banque alimentaire notamment;
- enfin, les mairies appliquent en outre des réductions de tarifs pour la fréquentation des équipements sportifs et pour la pratique d'activités culturelles.

Chacune de ces aides sociales secondaires est d'un montant faible mais elles constituent au total un complément de ressources important pour les ménages pauvres. Selon l'étude de D. Anne et Y. L'Horty, publiée en 2002³, pour un ménage sans revenu qui percevrait la totalité des prestations auxquelles il a droit, ces transferts représentent en moyenne un cinquième des ressources, soit un accroissement de près d'un quart des res-

² Le rapport Létard (2005) fait une distinction entre les droits connexes nationaux (mis en place par l'État) et les droits connexes locaux (dispositifs de transferts sociaux mis en place par les collectivités locales ou autres acteurs locaux).

³ « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », Denis Anne et Yannick L'Horty, INSEE, *Économie et Statistiques*, n° 357-358, 2002.

sources tirées des seuls transferts nationaux. Les disparités locales sont cependant très importantes (de l'ordre de un à dix, selon les communes).

1.2.2 Cadrage législatif sur les aides extralégales

La présente étude portant sur une agglomération composée de dix communes et d'autant de centres communaux d'action sociale (CCAS), il convient de rappeler ici le cadre législatif dans lequel évoluent les communes en matière d'action sociale facultative.

À la différence des dispositifs d'aide sociale légale chaque **CCAS** détermine ses propres modalités d'intervention afin de développer, en vertu du **principe de libre administration des collectivités territoriales**, la mission qui lui est confiée par la loi, à savoir « mener une action générale de prévention et de développement social dans la commune » (article L.123-5 du Code de l'action sociale et des familles (CASF), par le biais de « prestations en espèces, remboursables ou non, et de prestations en nature » (article R.123-2 du CASF). Cette intervention doit se fonder sur « une analyse annuelle des besoins de l'ensemble de la population qui relève du CCAS et notamment de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté⁴ » (article R.123-1 du CASF).

En 2004, l'action sociale extralégale des communes comportant entre 5 000 et 200 000 habitants représenterait en moyenne 21 % de leur budget d'action sociale⁵. Les domaines d'intervention recouvrent des champs variés parmi lesquels l'apurement d'impayés, l'attribution de prêts, l'aide au logement, le soutien à des boutiques de solidarité ou à des dispositifs de banque alimentaire et l'application de tarifs sociaux. Dans la suite de ce rapport, nous concentrerons nos analyses sur les aides individuelles des CCAS en excluant le soutien à des structures extérieures ainsi que les dispositifs d'action sociale coordonnés, comme les fonds solidarité logement (FSL) ou les fonds d'aide aux jeunes (FA).

Les **organismes sociaux attribuent également des prestations supplémentaires** dans le cadre de leur obligation légale d'action sanitaire et sociale (Art. L.262-1 et L.263-1 du code de l'action sociale et des familles). Ainsi, les caisses primaires d'assurance maladie peuvent retenir un

⁴ Analyse des Besoins sociaux (ABS).

⁵ « L'aide sociale extralégale ou facultative des départements », DREES, *Études et Résultats*, n° 317, juin 2004.

certain nombre de dispositifs « dans le cadre de programmes définis par l'autorité compétente de l'État, après avis et proposition du conseil de la caisse nationale de l'assurance maladie » (art. L.262-1 du CASF). Chaque caisse peut ainsi définir ses propres orientations en matière d'aides sociales facultatives par l'adoption de son règlement intérieur en conseil d'administration.

Enfin, les **conseils généraux disposent de la faculté de mettre en œuvre des dispositifs extralégaux d'aide sociale**, à l'image des fonds d'insertion dans le cadre du RMI. L'étude des aides facultatives pose de manière récurrente la question de l'inclusion des dispositifs liés à l'Aide sociale à l'enfance (ASE)⁶. Ceux-ci relèvent en effet d'une compétence légale des départements visant de manière générale à apporter un soutien aux mineurs et à leur famille lorsqu'ils se trouvent confrontés « à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social » (art. L.221-1 du CASF). Cependant les conseils généraux disposent d'une telle latitude pour définir les champs d'intervention des aides de l'ASE (critères d'octroi et modalités des aides) qu'elles s'apparentent à des enveloppes d'aides facultatives. Il a semblé en conséquence nécessaire de les inclure dans le champ de cette étude. En revanche, l'Aide à la restauration dans les collèges (ARC), bien que constituant un dispositif extralégal du conseil général, a été exclue de nos analyses dans la mesure où sa validation se fait au niveau du siège de la collectivité à Rouen et non sur le territoire d'Elbeuf.

1.2.3 État des savoirs sur les droits connexes et aides facultatives

Le champ des droits connexes est comme on l'a vu particulièrement difficile à délimiter, et ce d'autant plus que la répartition des différentes aides entre droits primaires et droits connexes n'est pas clairement définie. Ces derniers regroupent à la fois des aides légales et extralégales, des aides nationales et locales, des aides monétaires, d'autres tarifaires ou en nature, des dons et des prêts, des aides à caractère durable et d'autres à caractère exceptionnel, des aides sur barème et d'autres sur évaluation sociale...

Compte tenu de la grande diversité des aides attribuées par les collectivités locales et de leur caractère extralégal, il est ainsi extrêmement

⁶ Pour une meilleure connaissance des aides locales : les logiques de déclinaison, Amedis, 2007-2008.

difficile de mesurer leur impact sur le niveau de vie des bénéficiaires de minima sociaux. En effet, ces aides sociales ont chacune un barème particulier variable d'une institution à l'autre et donc d'une localité à l'autre, sans qu'il existe d'inventaire exhaustif de ces barèmes locaux. C'est la raison pour laquelle ces aides ne sont pas prises en compte dans les travaux sur les transferts sociaux, notamment dans les simulations réalisées au sein des administrations financières à des fins de conseil de politique publique. C'est tout récemment que ces aides sociales locales et extralégales ont été intégrées dans des études portant sur le recensement des différents droits connexes aux minima sociaux mené dans 10 villes moyennes en France⁷, ou sur l'impact de ces droits sur le retour à l'emploi⁸. Pour autant, ces études n'ont pas pris en compte les aides d'urgence, les secours exceptionnels, aides non renouvelables ou toutes les aides accordées hors barème, c'est-à-dire attribuables uniquement sur décision de la commission responsable de la gestion des aides, donc le plus souvent à titre discrétionnaire. Les aides accordées par des associations caritatives n'entrent pas non plus dans le champ d'analyse de ces études.

C'est donc dans le but d'apporter un complément d'éclairage aux études réalisées récemment au niveau national en vue d'une réflexion sur les dispositifs gérés sur l'agglomération d'Elbeuf, et d'établir un recensement complet des aides sociales accordées sur ce territoire, que notre démarche se veut exhaustive quant aux aides recensées. Elle intègre ainsi toutes les aides locales, quelles que soient leur forme ou nature, qu'elles soient ponctuelles ou renouvelables, qu'il s'agisse de secours exceptionnels, d'aides soumises à barèmes ou accordées sur évaluation sociale, et ce pour les principaux acteurs, publics ou privés (associations caritatives incluses), présents sur le territoire. L'ensemble des aides prises en compte dans l'étude est précisé ci-dessous.

Il convient de préciser ici que l'objectif n'est pas de réaliser une estimation du panier moyen des aides perçues par une personne résidant sur l'agglomération d'Elbeuf. Cela aurait supposé de recourir à une méthode de valorisation des aides, notamment quand celles-ci sont en nature ou

⁷ Étude commandée par l'ONPES à la société Amedis « Améliorer l'efficacité de l'intervention sociale », 2005.

⁸ « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », D. Anne et Y. L'Horty, INSEE, *Économie et Statistiques*, n° 357-358, 2002 et « Les effets du revenu de Solidarité active (RSA) sur les gains du retour à l'emploi », 2008.

ne reposent pas sur un barème explicite, par un travail de cas types et de simulations économétriques partant d'hypothèses de consommation de ces aides, et par conséquent l'utilisation d'un logiciel de microsimulation. Ce travail, ainsi que des simulations de l'évolution des revenus des ménages reprenant un emploi et bénéficiaires du RSA, selon des quotités de travail et compositions familiales différentes, est le sujet de l'étude réalisée par D. Anne et Y. L'Horty en septembre 2008 sur 13 villes françaises⁹. Nous reviendrons plus tard sur les conclusions de cette étude et analyserons en quoi celles-ci peuvent apporter des enseignements pour les dispositifs locaux d'aides sociales sur l'agglomération d'Elbeuf.

1.3 Diagnostic socio-économique du territoire et cartographie des acteurs

L'agglomération d'Elbeuf est située à 18 kilomètres au sud de Rouen. À la frontière entre la Seine-Maritime et l'Eure, elle s'étale sur deux cantons et dix communes et compte aujourd'hui plus de 60 000 habitants.

Disposée autour d'une boucle de la Seine, la situation géographique de l'agglomération lui confère rapidement des qualités de ville commerçante et artisanale. Les activités drapières émergent au XVI^e siècle et prennent leur essor en 1667 avec l'installation de la Manufacture royale de draps d'Elbeuf. Les usines se développent au XIX^e siècle, la ville achevant sa révolution industrielle durant les années 1870 avec l'arrivée de nouveaux investisseurs qui font d'Elbeuf la « ville aux cent cheminées ».

Les draperies prospèrent jusqu'en 1945, date à laquelle la ville entame une période de déclin. Une quarantaine d'usines doit fermer ses portes entre 1952 et 1975. La diversification des activités s'engage alors en direction de la chimie et de la mécanique. Les usines Rhône Poulenc et Renault s'installent respectivement en 1946 et 1958. Malgré cela, le bassin d'emploi est très durement touché par le recul de l'activité industrielle durant les années 1970 et 1980.

Dans ce contexte, la population ouvrière apparaît encore aujourd'hui surreprésentée avec 21,6% des actifs employés dans ce secteur. Le bassin d'emploi est fortement dépendant de la santé et de la stratégie de grands groupes industriels, tels Renault et Sanofi Aventis, qui emploient

⁹ Anne Denis et L'Horty Yannick, *Les effets du revenu de solidarité active (RSA) sur les gains du retour à l'emploi*, Centre d'Études de l'emploi, septembre 2008.

à eux seuls près de 7 000 personnes (36 % des actifs occupés), dont un nombre important d'emplois intérimaires, de sous-traitants et d'emplois induits. *A contrario*, le secteur des services peine à se développer ce malgré la présence d'un centre commercial important. Les CSP + sont sous-représentées, la ville souffrant d'un déficit chronique d'attractivité envers les populations cadres.

La population d'Elbeuf est jeune (un tiers a moins de 25 ans, un quart moins de 18 ans), et relativement peu qualifiée. En 1999, 27,8 % des actifs n'étaient pas diplômés (contre 23,7 % en moyenne nationale), le taux de scolarisation des 19-25 ans était inférieur de 11,7 points à la moyenne nationale¹⁰ et seuls 9,1 % disposaient d'un niveau égal ou supérieur à bac +2.

L'agglomération est durement touchée par le chômage. Elle comptait en 2006 plus de 3 300 demandeurs d'emplois, dont 37 % en situation de chômage de longue durée. La population de bénéficiaires de minima sociaux est la plus importante de la région Haute-Normandie puisqu'on dénombrait en 2004 11,3 % de bénéficiaires du RMI (6,9 % en moyenne nationale) et 2,5 % de bénéficiaires de l'API (1,2 % en moyenne nationale).

Les difficultés locales du marché de l'emploi sont aussi bien dues au recul de l'activité économique qu'au manque de qualification de la population. L'offre et la demande sont en inadéquation et face à des exigences de plus en plus poussées de la part des employeurs, la population peine à sortir du bassin d'emploi et apparaît peu mobile.

L'agglomération d'Elbeuf constitue un bassin de vie et d'emploi autonome mais fortement précarisé. Le revenu annuel moyen par ménage y est bien inférieur à la moyenne nationale (10 571 euros contre 15 027 euros), 43,5 % des ménages ne sont pas imposables et seuls 44,8 % des ménages sont propriétaires (contre 53,7 % pour la région Haute-Normandie).

La santé constitue également un enjeu de taille, avec une surmortalité masculine prématurée par cancer et par maladies liées à l'alcool. De même, la situation du logement paraît problématique. L'agglomération souffre d'un défaut d'attractivité envers certaines tranches de la population, entraînant un manque de mixité sociale sur certains îlots. Face à une

¹⁰ Recensement de la population 1999, INSEE.

insuffisance de logements sociaux, on recense 1 200 logements insalubres dans le privé, jouant le rôle de parc social de fait.

Certaines zones cumulent des handicaps économiques et sociaux. Lors du recensement de 1999, 5 124 personnes résidaient dans une Zone Urbaine Sensible (ZUS), avec des taux de chômage avoisinant les 35 %, un quart de familles monoparentales et 39 % de la population sans aucun diplôme. Des déséquilibres sont également visibles entre communes, les plus importantes (Elbeuf, Caudebec-lès-Elbeuf, Saint-Pierre-lès-Elbeuf, Cléon) connaissant des difficultés socio-économiques plus marquées que les communes de taille inférieure, plus rurales.

Face à cette situation économique et sociale, les dispositifs de redistribution (minima sociaux, assurance chômage, allocations familiales) montrent leurs limites. Certaines situations exigent une intervention complémentaire, ponctuelle ou régulière, qui peut être prise en charge par un certain nombre d'acteurs présents sur le territoire.

En ce sens, l'agglomération d'Elbeuf présente un contexte particulier : elle regroupe au sein d'un seul et même périmètre une multitude d'acteurs attribuant des aides sociales extralégales. Ainsi, le territoire de la Communauté d'agglomération d'Elbeuf concorde avec celui de la CAF, de la CPAM, de l'Unité territoriale d'action sociale (UTAS 2) du conseil général. Les associations caritatives (Secours catholique, Restaurants du cœur et Emmaüs) sont présentes sur la totalité du territoire. Le Secours populaire ne dispose pas pour l'instant d'une antenne ou d'un comité propre à l'agglomération et attribue des aides depuis la fédération départementale basée à Rouen. Enfin, la société Saint-Vincent-de-Paul dispose de trois conférences couvrant la totalité des communes de l'agglomération, à l'exception de La Londe et d'Orival.

Les différents acteurs travaillent donc sur un territoire unique et de taille restreinte qui leur permet de se connaître, souvent personnellement, mais sans pour autant, nous le verrons plus loin, maîtriser précisément les politiques d'aides facultatives des uns et des autres. Ce contexte permet donc, *a priori*, de parler d'un système cohérent d'action sociale et représenté – à l'image de l'expérimentation du RSA – une réelle opportunité d'expérimentation de politiques sociales nouvelles.

II- Analyse des données

2.1 Une offre variée en réponse à des besoins multiples

2.1.1 Prépondérance des subventions, faiblesse des prêts

Les aides locales facultatives se partagent tout d'abord entre prêts et subventions. Les **prêts financiers** désignent des prestations remboursables tournées vers un objet précis et directement attribuées aux demandeurs après un examen du dossier en commission d'attribution. L'opportunité du prêt, son montant et les modalités de remboursement sont fixés au vu de la situation globale du foyer ainsi que de son objet. D'un montant moyen plus important que les subventions, la demande de prêt doit systématiquement être accompagnée d'un devis.

Les prêts ne représentent que 7,5 % des aides attribuées sur le territoire d'Elbeuf, soit un total de 6 dispositifs. Trois d'entre eux sont octroyés par la CAF d'Elbeuf (qui en fait son principal mode d'intervention avec 3 dispositifs sur 5), deux par la société Saint-Vincent-de-Paul et un par le CCAS de Sotteville-sous-le-Val.

Les prêts attribués par la CAF et la société Saint-Vincent-de-Paul sont exclusivement tournés vers le logement, à travers l'achat de mobilier, l'aide à l'installation, l'apurement de dettes d'énergie ou le paiement de prestations d'assurance. En ce sens, certains de ces prêts à taux 0 peuvent constituer une alternative au crédit à la consommation et ainsi contribuer à la prévention des situations de surendettement. Outre un examen approfondi de la situation des bénéficiaires, les structures sont en mesure d'effectuer un suivi du remboursement et, le cas échéant, de revoir les conditions de remboursement (rééchelonnement, révision des mensualités).

Sur le champ de l'accès à l'emploi, les prêts peuvent permettre d'aider au financement des actions de formation dont les montants sont trop importants pour être portés sous forme de subvention. Ainsi, la commune de Sotteville-sous-le-Val propose un prêt à taux zéro pour le financement d'un BAFA, avec des montants parfois supérieurs à 700 euros.

Le niveau d'exigence et les conditions de remboursement varient d'un organisme à l'autre. Ainsi, la société Saint-Vincent-de-Paul peut transformer un prêt en subvention lorsque la situation du bénéficiaire ne permet pas le remboursement. La CAF, elle, exige systématiquement le remboursement des prêts, si nécessaire en effectuant un prélèvement sur le reste

des prestations versées à l'allocataire. Un système de panachage entre prêt et subvention existe également en matière d'assurance automobile, permettant de moduler la part restant à la charge du bénéficiaire en fonction des revenus de la famille et ainsi de coller au plus près des capacités de remboursement des familles.

Les prêts offrent ainsi des prestations ajustables souvent assorties d'un accompagnement individualisé. Ils représentent un levier potentiel pour l'emploi et un mode de prévention du surendettement. L'évaluation de la situation du demandeur peut servir de base à un accompagnement budgétaire plus global et constituer une porte d'entrée vers les dispositifs de lutte contre le surendettement du conseil général ou de la Banque de France.

Les subventions renvoient, elles, à des aides dont le remboursement n'est pas requis, bien qu'une participation financière puisse être demandée au moment de l'octroi. Elles peuvent être attribuées sous forme monétaire, tarifaire ou en nature.

Il convient de distinguer au sein des subventions les secours des aides simples. Les aides sont définies de manière générale par l'UNCCASS comme des dispositifs accordés « hors impératif d'urgence » et permettant « à des personnes ou à des familles en précarité, confrontées à des difficultés majeures ponctuelles, de faire face¹ ». Les secours sont destinés à répondre à des situations d'urgence et apportent bien souvent une aide de l'ordre de la survie. Le critère de l'urgence étant soumis à l'appréciation des organismes, nous retiendrons pour nos analyses les dispositifs mobilisables en moins de 48 heures.

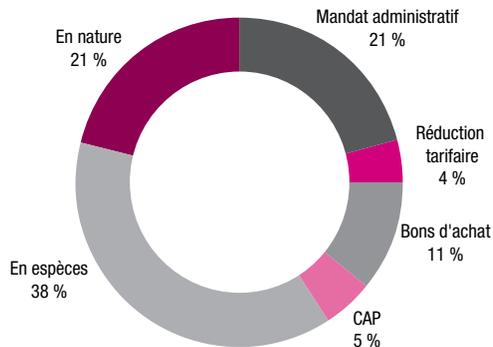
2.1.2 Des formes d'aides finement adaptées aux besoins

La forme des prestations attribuées par les organismes découle aussi bien de l'organisation des différentes structures que d'impératifs de réactivité et d'adaptabilité des dispositifs aux besoins des demandeurs. Six différentes formes d'aides ont été recensées sur le territoire d'Elbeuf.

- **Les aides en espèces** représentent la forme la plus courante. Attribuées par tout type de structure, elles concernent près d'un tiers des dispositifs accessibles sur le territoire et la totalité des aides non fléchées.

¹ « Les aides facultatives et secours délivrés par les CCAS/CIAS », UNCCAS, septembre 2007.

Forme des aides



- **Les aides en nature** sont exclusivement utilisées sur les champs de l'alimentation, de l'hygiène et du logement, principalement sous la forme de colis alimentaires, de vêtements ou de mobilier.

 - Il s'agit de la forme la plus réactive d'aide. Potentiellement mobilisable dans la journée, les aides en nature représentent près de 40 % des secours d'urgence. Leur montant est néanmoins extrêmement difficile à chiffrer puisque les denrées proposées proviennent régulièrement de dons et que la composition des colis varie selon les situations. La place des aides en nature dans le budget des bénéficiaires et des organismes ne peut donc être évaluée avec précision.
 - S'agissant du champ de l'alimentation, ces prestations sont moins flexibles et ne permettent pas aux bénéficiaires de choisir les denrées, bien que certaines aides puissent être adaptées à la marge en fonction de la situation familiale ou de la confession religieuse des familles par exemple. Le Secours catholique offre ainsi des colis alimentaires sans porc, ou avec de la viande certifiée hallal. Les Restaurants du Cœur, de leur côté, permettent aux bénéficiaires de composer eux-mêmes leur colis selon un système de points répartis entre les différents types de denrées.
- **Les bons d'achat** sont utilisés pour 9 dispositifs, quasi exclusivement pour des aides alimentaires. Utilisables dans des magasins agréés, ils offrent aux bénéficiaires plus de discrétion et de liberté dans le choix des produits. Ils facilitent également une intervention

en urgence (dans 7 cas sur 9) et permettent aux structures de cibler précisément leur action sur le champ alimentaire (l'alcool est par exemple exclu, parfois de façon explicite).

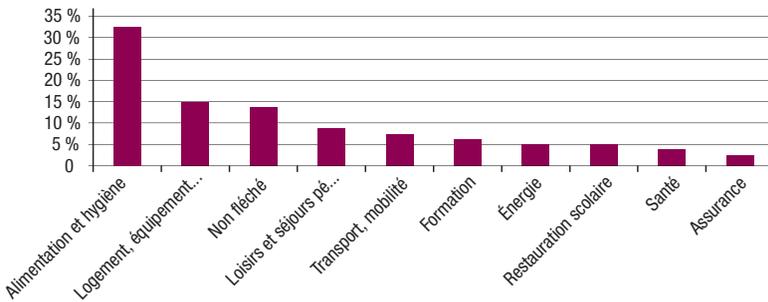
- **Les Chèques d'accompagnement personnalisés (CAP)** sont des titres de paiement permettant d'acquérir des biens et des services, notamment en matière d'alimentation, d'hygiène, d'habillement, de transport et de loisir. Ils représentent pour les organismes une alternative aux bons alimentaires, permettant d'élargir les champs d'action et d'assouplir les modalités de gestion en passant par une société émettrice de titres (Accor, Chèque déjeuner, Banque Populaire ou Sodexho). Ils sont encore peu utilisés sur le territoire d'Elbeuf, et restent cantonnés aux champs de l'alimentation (3 dispositifs) et de l'équipement du logement (1 dispositif).
- **Les mandats administratifs** servent au règlement de prestations à des tierces personnes ou aux créanciers. Ils sont utilisés par 5 CCAS pour des aides à la restauration scolaire, aux séjours pédagogiques, aux transports (permis de conduire et transports collectifs) et sur Elbeuf, pour des aides liées au logement. La CAF en fait son unique mode de versement pour l'ensemble de ses aides.
- Enfin, **les aides tarifaires** font partie intégrante des politiques sociales des collectivités locales et des entreprises de réseau. Elles sont relativement peu utilisées sur le territoire, bien qu'il soit possible que certaines aides n'aient pas été mentionnées par les CCAS dans le cadre de cette étude lorsque le service était géré directement par la municipalité.

Les aides tarifaires sont mobilisées pour la restauration scolaire (Caudebec-lès Elbeuf et Sotteville-sous-le-val) ainsi que pour l'aide aux transports de la communauté d'agglomération. D'un montant unitaire relativement faible, la répétition de ces aides dans le temps et leur application à plusieurs membres d'un même foyer en multiplient le montant et peuvent créer de véritables trappes à inactivité.

2.1.3 Prédominance des aides alimentaires et non fléchées

Le recensement du nombre de dispositifs offerts sur l'ensemble du territoire fait ressortir les champs de l'alimentation, de l'hygiène et, dans une moindre mesure, du logement comme premiers domaines d'intervention en matière d'aides sociales extralégales.

Répartition des dispositifs par champ d'intervention



- Les aides alimentaires fléchées en tant que telles sont exclusivement octroyées par les CCAS et des associations caritatives. Elles interviennent en urgence dans 69,2 % des cas, notamment suite à des ruptures de droits ou autres accidents dans le niveau des ressources.
- La problématique du logement étant prise en charge en grande partie par le FSL au titre des impayés de loyer, les acteurs étudiés l'abordent principalement sous le prisme de l'équipement du logement (deux tiers des dispositifs, le reste étant malgré le FSL destiné aux impayés). Elle figure néanmoins en bonne place dans l'offre d'aide facultative, notamment au regard des difficultés particulières rencontrées sur le territoire.
- Les dispositifs marqués comme « non fléchés » (13,7 % des aides) renvoient à des aides dont le champ d'intervention n'est pas arrêté de manière exclusive.

Quatre d'entre eux consistent en des enveloppes de secours d'urgence mobilisées par la CPAM et trois CCAS (Cléon, Caudebec-lès-Elbeuf et Saint-Pierre-lès-Elbeuf) dans les 48 heures. La totalité des dispositifs du conseil général (6 dispositifs) ne sont pas spécifiquement fléchés. Ils se répartissent à parts égales entre le soutien à l'insertion professionnelle, l'aide sociale à l'enfance et la prévention ou le soutien au surendettement. Enfin, le Secours catholique apporte des aides au paiement de factures de différentes natures (loyer, assurance, énergie).

Les règlements d'attribution des aides non fléchées identifient des champs d'intervention prioritaires, bien que non exclusifs. Ainsi, les six aides attribuées par le conseil général touchent finalement les dix champs d'intervention identifiés, à l'exception de la restauration scolaire.

- La faible part des aides consacrées à l'énergie contraste avec les données relevées par l'UNCCAS qui en fait le 2^e ou 3^e champ d'intervention des communes selon leur taille². Ce différentiel s'explique par la prise en charge des dettes d'énergie par le FSL, considéré comme dispositif de droit commun par les organismes communaux ou associatifs.
- Bien que le secteur de la petite enfance n'apparaisse pas en tant que tel dans les champs d'intervention, il est abordé notamment au travers de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), des aides à la reprise d'activité du conseil général et des aides à l'alimentation et à l'hygiène (« Relais bébé » du Secours catholique par exemple).

2.1.4 Manques, redondances et monopoles

• *Analyse de l'offre par type de structure*

L'analyse du nombre de dispositifs offerts permet de mettre en évidence la plus ou moins bonne couverture des champs d'intervention.

Le principal fait saillant est l'atomisation des aides sur le territoire, avec pas moins de 80 dispositifs proposés par 19 organismes. Sur une seule commune, un demandeur a face à lui 10 organismes différents et un catalogue de 41 dispositifs.

Il n'existe pourtant aucun « monopole thématique », puisque chaque champ d'intervention est couvert par plusieurs types de structures. Deux exceptions à cela : la restauration scolaire et la santé qui ne sont traitées que par un seul type de structure (les CCAS pour la première, et la CPAM pour la seconde), bien que des aides non fléchées du conseil général ou d'associations puissent également intervenir sur ces champs.

L'abondance et la dispersion de l'offre laissent donc présager un véritable « parcours du combattant » pour les demandeurs dont le niveau d'aide reçue peut varier en fonction de leur connaissance du système ou de la dynamique dans laquelle ils se trouvent pour se lancer dans une démarche de demande d'aide. La question du non recours prend ainsi toute son importance.

² *Idem.*

Nombre de dispositifs existant par structure et par champ

	Associations caritatives (5)	CCAS (10)	CG	Organismes sociaux (2)	EPCI (1)	Total général
Alimentation et hygiène	11	15	X			26
Assurance		1	X	1		2
Énergie	2	2	X			4
Formation		5	X			5
Logement, équipement logement, consommation téléphonique	6	3	X	3		12
Non fléché	1	3	6	1		11
Restauration scolaire		4				4
Santé			X	3		3
Loisirs, séjours pédagogiques	1	6	X			7
Transport, mobilité	1	4	X		1	6
Total général	22	43	6	8	1	80

Le tableau ci-dessus présente le nombre de dispositifs offerts pour chaque type de structure, sans pour autant renseigner précisément sur le nombre d'entre elles qui interviennent. Ainsi, dans le domaine de l'alimentation et de l'hygiène, 15 dispositifs différents sont proposés par 9 CCAS et 11 dispositifs par 5 associations caritatives.

On dénombre en moyenne 4,6 dispositifs par structure (4,4 pour les CCAS, 6 pour le conseil général) avec un ciblage plus ou moins précis selon le type de structure. Ainsi, les dispositifs des CCAS concernent en majorité un seul champ, tandis que le conseil général cible moins ses aides, préférant se baser sur la situation déclenchant la demande (surendettement, problématiques liées à l'enfance, situation professionnelle) plutôt que sur le champ de la réponse apportée.

Les CCAS disposent dans leur ensemble du catalogue d'aides le plus varié, puisqu'ils abordent, directement ou non, chacun des 10 champs identifiés dans le cadre de l'étude. L'action sociale des communes se démarque particulièrement par l'intervention en matière de restauration scolaire, de loisirs (à travers les séjours pédagogiques) et d'insertion professionnelle (aides à la formation et transports extra-urbains).

Une personne peut en théorie s'adresser à plusieurs organismes pour une même demande. Néanmoins, les modes d'intervention et les publics ciblés diffèrent d'une structure à l'autre, limitant ainsi considérablement l'accès aux offres. Ainsi, sur le champ du logement, s'il existe 12 dispositifs proposés par 6 structures, un même demandeur ne peut cumuler tous les dispositifs. Les 3 dispositifs de CCAS ne sont en réalité attribués que sur la commune d'Elbeuf (avec des possibilités de cumul limitées) et les 6 dispositifs attribués par 3 associations concernent tantôt le versement du loyer, tantôt l'équipement du logement. De même, nombre d'aides sont payées directement au créancier ou bailleur (ex : aide au paiement de factures d'énergie, formation, assurance, etc.) et ne peuvent donc être financées qu'une seule fois.

Pour la majorité des bénéficiaires interrogés, la demande d'aide se fait dans les cas d'extrême coup dur, relativement ponctuels où la situation devient très difficile. La plupart d'entre eux précise qu'ils ne veulent pas abuser en demandant régulièrement de l'aide, et d'autant plus à la même structure. Ils réservent donc leurs demandes aux situations d'urgence ou d'impasse. Néanmoins, il ressort également qu'une petite minorité des personnes interrogées recourt régulièrement aux aides d'associations, ou des CCAS, notamment en ce qui concerne l'alimentation.

Personne seule, salariée

Après avoir été hébergée pendant trois ans en foyer et suite à plusieurs séjours en hôpital psychiatrique, la personne emménage dans un logement. Elle doit faire face au règlement d'une caution, d'un premier loyer et à l'achat de meubles d'occasion. La personne s'est également fait agresser et voler 500 € en espèces et n'a pu régler son loyer. Elle sollicite une **aide alimentaire** de 15 € ainsi qu'une **aide au loyer** de 170 € auprès du CCAS d'Elbeuf.

- **Ressources :** 1 288,93 €

- **Charges :** 627,33 €

Les deux aides sont accordées.

Il ressort de ces éléments que la présence d'une multitude de dispositifs sur plusieurs champs ne crée pas nécessairement de doublons dans l'offre d'aides. La multiplicité des situations des demandeurs nécessite des réponses appropriées, parfois matérialisées par différents dispositifs. En revanche, il convient d'étudier si dans cette multiplicité d'offres, il n'existe pas pour autant des populations délaissées sur tout ou partie du

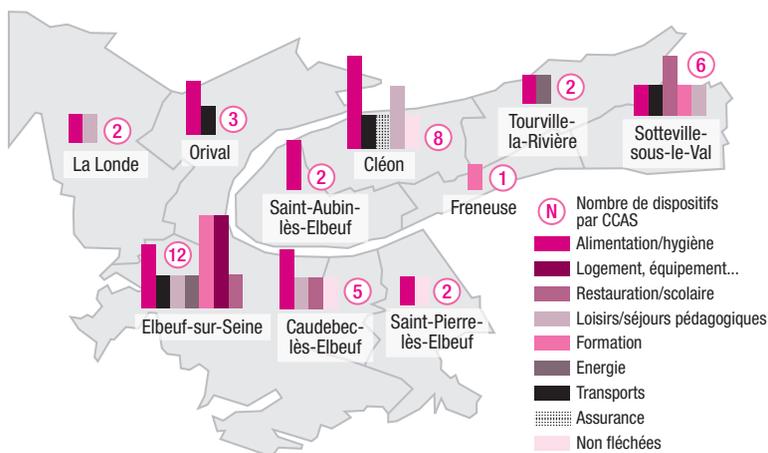
territoire et selon les champs d'intervention. La présente étude propose donc d'analyser les publics ciblés ainsi que les conditions d'attribution des aides, afin d'identifier d'éventuels effets de redondance des aides.

• *Limites et disparités de l'offre : analyse par publics et territoires*

D'une manière générale, et du fait des compétences du conseil général en matière d'aide sociale à l'enfance, les familles qui se présentent aux CCAS sont très souvent renvoyées vers la collectivité départementale. A *contrario*, celle-ci orientera principalement les couples sans enfant ou personnes isolées vers les CCAS.

Les manques potentiels et les disparités territoriales en termes de couverture des besoins répertoriés par publics et champs d'intervention, seront étudiés en priorité à partir des aides attribuées par les CCAS, celles-ci différant par définition d'une commune à l'autre. Chaque CCAS définit ses priorités et dispose d'une manière propre de traiter une problématique. Ainsi, deux personnes confrontées à une même situation ne disposeront pas nécessairement de dispositifs similaires selon leur commune de résidence.

Nombre de dispositifs par CCAS et champ d'intervention



L'analyse de la couverture territoriale et thématique des aides facultatives des CCAS, croisée avec les dispositifs proposés par le conseil général, les organismes sociaux et les associations, permet de mettre en lumière les limites de l'offre de solidarité locale en fonction des publics.

Pour autant et avant la présentation ci-dessous des limites des dispositifs de solidarité locale, il convient de rappeler que les données recensées dans le cadre de cette étude concernent uniquement les aides accordées sur l'année 2007. De même, comme précisé précédemment, la participation des CCAS aux dispositifs de solidarité consolidés que sont le FSL ou le FAJ, bien qu'ils constituent des aides facultatives, n'entre pas dans cette analyse. **Seules les aides accordées directement aux personnes pour l'année 2007 sont recensées.**

Par ailleurs, ne sont prises en compte dans le tableau ci-contre que les aides ciblées sur un champ d'intervention particulier, et non pas tous les domaines qui peuvent pourtant être couverts dans certains cas par les secours d'urgence ou les dispositifs non fléchés. Enfin, il convient de préciser que les données recensées en termes d'aides facultatives ne sont **pas croisées avec les réalités économiques et démographiques des communes du territoire.** On peut cependant, et de façon très schématique, considérer que les communes de plus petite taille rencontrent des difficultés sociales et économiques moindre que les communes au nombre d'habitants élevé.

La couverture des aides, et donc les manques ou limites potentiels, par groupes de population est présentée ci-contre :

Analyse du niveau de couverture et des manques par public et champ d'intervention

Public	Champs d'intervention								
	Transports, mobilité	Logement, équipement logement	Énergie	Assurance	Santé	Alimentation, hygiène	Restauration Scolaire	Formation	Loisirs, séjours pédagogiques
Tous publics									
Bénéficiaires RMI, API*, ASS*, AAH*									
Demandeurs d'emploi									
Familles avec enfant(s)									
Familles avec 3 enfants scolarisés									
Publics à faibles ressources et difficultés médicales lourdes									
Étudiants									
Salariés < 1/2 temps									
Autres publics									
Manques	Dispositif en faveur des résidents de La Londe, non demandeurs d'emploi, non bénéficiaires du RMI, sans famille nombreuse	Faibles	Faibles	Un dispositif en faveur des personnes isolées, couples sans enfant ou non bénéficiaires du RMI, API, ASS ou AAH en dehors de Cléon	Faibles, bonne complémentarité aides locales/aides légales	Faibles	Dispositifs en faveur des personnes non bénéficiaires du RMI, API, ASS ou AAH, et ne résidant ni à Elbeuf, Caudebec ou Sotteville	Faibles	Un dispositif en faveur de la population d'Orival non bénéficiaire de l'ASE, du RMI, de l'API, de l'ASS ou de l'AAH

* Si contrat d'accompagnement avec le CG.

- Bonne couverture.
- Couverture limitée sur une partie du territoire ou restreinte à une aide particulière.
- Couverture très faible ou non spécifique.

2.2 Acteurs multiples et publics variés : une connaissance mutuelle limitée

2.2.1 Des publics peu identifiés

- *Une faible connaissance des publics et de leurs besoins*

Ainsi que nous l'avons précisé précédemment, la grille envoyée aux structures prévoyait initialement le recueil des informations sur les publics ciblés par les différentes aides, tout comme des données quant à la composition familiale, l'âge, la situation au regard de l'emploi, le statut ou non de bénéficiaire de minima social... des personnes effectivement aidées.

Il ressort tout d'abord de l'analyse des réponses que la définition des publics ciblés reste bien souvent relativement large, par exemple « foyers à faibles ressources, difficultés financières, en situation de précarité ». Ce sont principalement les aides spécifiques à un public déterminé, tel que les jeunes ou les familles monoparentales par exemple, qui présentent une définition précise et restrictive des publics visés.

En outre, en ce qui concerne les caractéristiques sociodémographiques des personnes aidées, il ressort de l'analyse comparée que rares sont les structures à même d'apporter des précisions à ce sujet. En effet, aucun tableau de bord ou autre outil de suivi détaillé n'a été réalisé à notre connaissance sur le territoire. La construction d'indicateurs et de tableaux de suivi sont à l'étude, dans l'un des CCAS notamment, mais ils constituent des initiatives marginales. Il apparaît que la connaissance pointue des publics aidés est souvent limitée aux situations individuelles et repose ainsi davantage sur la perception des différents travailleurs sociaux ou agents administratifs que sur des données statistiques consolidées.

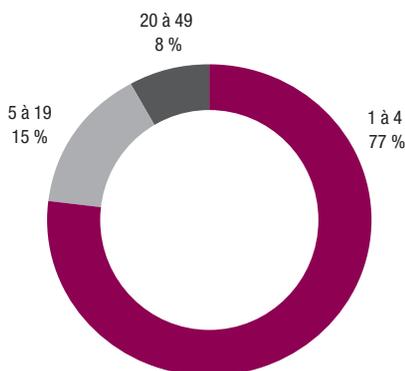
En outre, un seul rapport d'activité ou d'Analyse des Besoins Sociaux (ABS) pour l'année 2007³ nous a été transmis par les CCAS interrogés (l'ABS élaborée par le CCAS de Saint-Aubin-lès-Elbeuf). Ces documents semblent ne pas avoir été réalisés, ou alors rédigés sur des thématiques très ciblées n'entrant pas dans le cadre de cette étude.

³ Obligation annuelle pour les CCAS selon l'article R.123-1 du CASF.

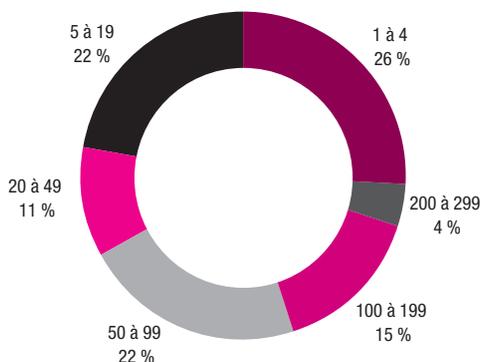
• *Analyse du nombre de bénéficiaires par type de structure*

Afin de permettre une analyse comparée du nombre de personnes aidées, huit fourchettes d'aides ont dû être créées. Nous rappelons également qu'aucune structure ne dispose de données consolidées sur les demandes redondantes, bien que ces personnes puissent être identifiées par les services. Cela signifie que le nombre de foyers réellement aidés est probablement inférieur aux chiffres présentés.

Répartition des dispositifs par CCAS par échelles de nombre de bénéficiaires (collège 1)



Répartition des dispositifs par CCAS par échelles de nombre de bénéficiaires (collège 2)



On constate ainsi que la grande majorité des dispositifs – les deux collèges confondus avec une importance accrue pour le collège 1 – ne touche pas plus de 5 foyers. De même, il ressort que 92 % des dispositifs des petites communes bénéficient à moins de 20 foyers (contre 48 % pour le collège 2) Les dispositifs des communes de plus de 5 000 habitants touchent un nombre plus important de bénéficiaires (41 % de leurs dispositifs bénéficiaient à au moins 50 ménages)

En outre, si l'on rapporte le nombre de personnes bénéficiaires d'aides facultatives au nombre total d'habitants de la commune (toutes catégories confondues), on constate que le CCAS de Cléon est en tête de liste avec 4 de ses 8 dispositifs qui touchent entre 1,5 % et 3 % de la population globale. Viennent ensuite les aides au paiement de loyers et bons alimentaires du CCAS d'Elbeuf, l'aide à la restauration scolaire de Caudebec ainsi que le soutien alimentaire du CCAS de Tourville-la-Rivière, qui bénéficient à 1 % voire 1,5 % de la population totale de chaque commune.

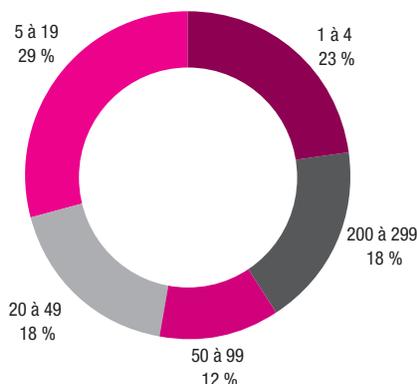
Il en ressort ainsi que malgré le nombre important de dispositifs toutes communes confondues, à savoir 43 dispositifs proposés au total, le nombre de foyers concernés n'en est pas moins limité.

L'information ou la communication faite autour des aides facultatives est en effet particulièrement limitée voire inexistante sur tout le territoire. Les directeurs de CCAS justifient ce point par la crainte d'être débordés par la demande d'aide.

En outre, le contexte socio-économique des CCAS n'est pas indifférent, les taux de pauvreté les plus faibles étant schématiquement observés dans les petites communes plus que dans les grandes. Ceci pourrait expliquer le pourcentage de 77 % de dispositifs bénéficiant à moins de cinq foyers dans le collège 1, si tant est qu'il n'y ait que si peu de personnes en situation de précarité dans ces communes.

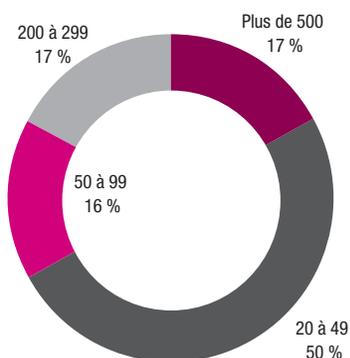
Cette analyse pose également la question de la pertinence des aides proposées, voire de l'efficacité de tous ces dispositifs, ainsi que des modalités de définition des aides. Celles-ci constituent-elles les réponses les plus adéquates aux situations locales? A contrario, on pourrait aussi en déduire que les CCAS tentent de répondre au mieux aux situations individuelles, au cas par cas, et qu'ils sont donc amenés à proposer un panel important d'aides à un nombre limité de personnes à chaque fois.

Répartition des dispositifs d'associations caritatives par échelles de nombre de bénéficiaires

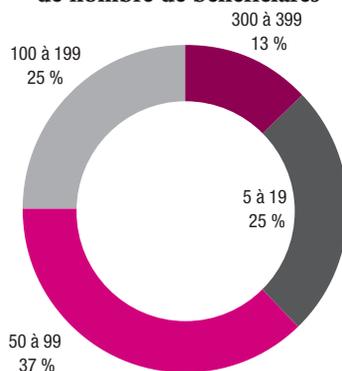


On constate ainsi que 52 % des dispositifs des associations bénéficient à moins de 20 foyers, mais que, *a contrario*, – et alors que ce n'est le cas pour aucun des 10 CCAS – une part non négligeable de leurs aides (18 %) touche plus de 200 foyers.

Répartition des dispositifs du CG par échelles de nombre de bénéficiaires



Répartition des dispositifs d'organismes sociaux par échelles de nombre de bénéficiaires



Ces deux graphes permettent de constater que les aides d'institutions publiques d'envergure départementale peuvent bénéficier à la fois à un nombre très limité de personnes, c'est le cas par exemple pour les prêts d'honneur pour une assurance ou les prêts à l'installation dans un nouveau logement de la CAF qui ont concerné entre 5 et 19 foyers en 2007, aussi bien qu'un nombre très élevé de familles, comme pour l'aide ménagère touchant 100 à 199 allocataires de la CPAM.

Le conseil général aussi bien que la CAF ou la CPAM mettent ainsi en place des dispositifs très ciblés sur des publics ou des thématiques (exemple des publics en insertion ou bénéficiaires du RMI pour les AI et AC du conseil général⁴ qui bénéficient respectivement à une petite cinquantaine de personnes) en même temps que des aides à visée plus généraliste, qui relèvent aussi dans certains cas de la compétence légale de l'institution en question (exemple de l'allocation mensuelle de l'ASE (aide sociale à l'enfance) du CG qui touche plus de 500 foyers).

En outre, l'aide aux transports proposée par l'agglomération d'Elbeuf a quant à elle bénéficié à plus de 500 familles (et plus exactement à 5 000 personnes) en 2007.

• *Analyse du nombre de foyers aidés par champ d'intervention*

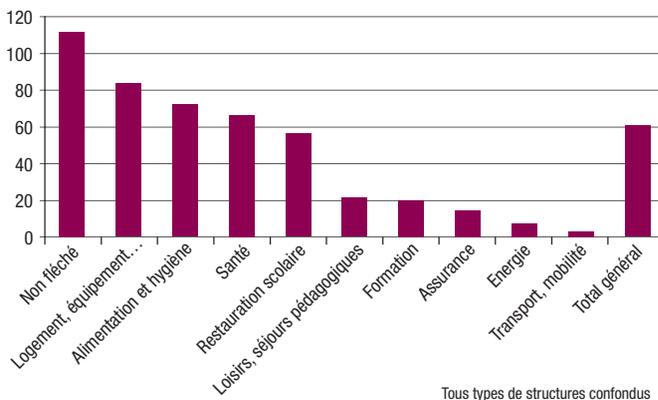
Malgré le manque de données disponibles sur le nombre de foyers bénéficiaires pour 9 des 80 dispositifs recensés, nous pouvons affirmer que les **aides d'alimentation et hygiène** ainsi que celles **non fléchées** se détachent largement des autres aides par leur nombre de bénéficiaires, avec respectivement plus de 1 550 et plus de 1 200 aides délivrées. Les 8 autres champs d'intervention regroupent en moyenne 184,5 aides chacun.

**Nombre de foyers bénéficiaires par champ d'intervention
(toutes formes d'aides confondues)**

	Nombre de dispositifs	Nombre de foyers bénéficiaires
Alimentation et hygiène	26	1 556
Non fléché	11	1 219
Logement, équipement logement...	12	743
Restauration scolaire	4	223
Santé	3	196
Loisirs, séjours pédagogiques	7	148
Formation	5	102
Assurance	2	30
Énergie	4	22
Transport, mobilité	6	12
Total général	80	4 251

⁴ AI et AC: Allocations individuelles et Allocations contractuelles du CG destinées aux allocataires du RMI.

Nombre moyen de foyers aidés par dispositif

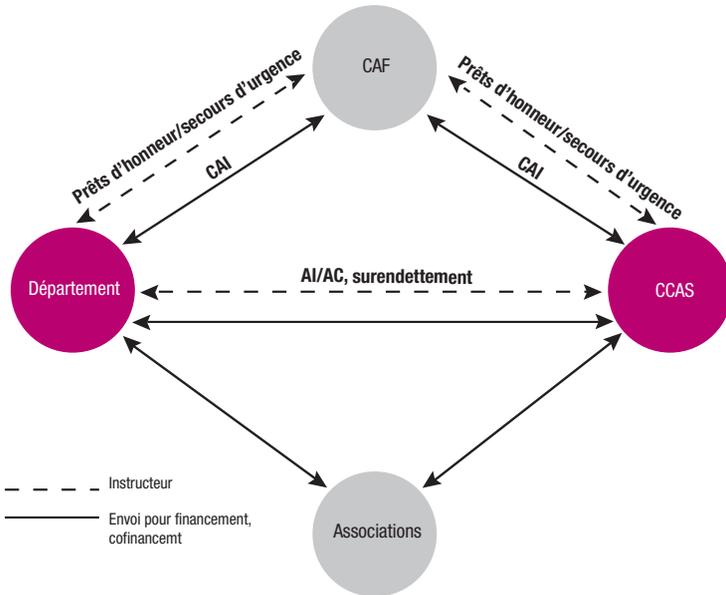


En 2007, un même dispositif était mobilisé en moyenne 60 fois. Les aides non fléchées concernent régulièrement plusieurs champs d'intervention et sont attribuées dans 8 cas sur 11 par un organisme couvrant l'ensemble de l'agglomération (conseil général, CPAM ou Secours catholique). Ces dispositifs concernent donc en moyenne un plus grand nombre de personnes sur le territoire avec 110 aides attribuées en 2007.

L'analyse du nombre de dispositifs proposés au regard du nombre de bénéficiaires des aides pour chaque champ d'intervention pose la question de l'efficacité des moyens financiers et humains déployés par les différentes structures. Si certaines aides, notamment sur les champs de la santé et de la restauration scolaire, parviennent à toucher un nombre significatif de bénéficiaires (autour de 60 en moyenne), d'autres aides, notamment sur les champs de l'énergie et des transports (hors TAE), restent plus confidentiels. La qualité du maillage territorial peut parfois se faire au détriment de la lisibilité des dispositifs, à l'image des aides alimentaires attribuées par 9 CCAS sur 10 mais proposant parfois jusqu'à 3 dispositifs sous des formes différentes.

2.2.2 Des relations entre acteurs encore souvent fondées sur les relations interpersonnelles

Schéma des relations entre les acteurs au sujet des aides facultatives



Les relations entre les 19 acteurs du territoire de l'agglomération d'Elbeuf recensés comme proposant des aides sociales facultatives, reposent à la fois sur des échanges formalisés et encadrés ainsi que sur des relations informelles. Le premier cas correspond aux **organismes instructeurs** des demandes **au titre d'aides attribuées par d'autres structures**. C'est le cas des CMS ainsi que des CCAS du territoire qui instruisent des dossiers de prêts d'honneur et de secours d'urgence pour la CAF. La décision quant à l'octroi ou non de l'aide reste néanmoins de la responsabilité de celle-ci. Parallèlement, les CCAS instruisent également des dossiers de surendettement et de demandes d'aides liées à ce sujet pour le compte du département. En outre, un agent d'un CCAS peut instruire un dossier d'allocation individuelle ou contractuelle (AI/AC) du CG s'il est le référent RMI ou RSA du demandeur. Le dossier unique de demande d'aide (ou « formulaire CASU ») constitué d'un tableau présentant les charges et ressources du demandeur, ainsi qu'un avis motivé de l'agent instructeur, est le support le plus largement utilisé dans ce cadre.

Au-delà de ces rapports institutionnalisés pour l’instruction de dossiers précis, les échanges entre les différents acteurs du territoire au sujet des demandes d’aides facultatives, bien que relativement développés, sont davantage basés sur les connaissances individuelles, des relations informelles, bilatérales et de personnes plutôt que sur de vrais partenariats entre structures. Cette concertation a essentiellement pour but la recherche de financements voire de cofinancements d’aides. Les échanges ou demandes de soutien pour un bénéficiaire connu peuvent se faire par téléphone ou courrier simple, bien que le formulaire de « demande unique d’aide » soit de plus en plus exigé, y compris par des associations telles que la société Saint-Vincent-de-Paul. Les pratiques dans ce domaine varient en fonction des personnes et des structures, le conseil général étant l’organisme qui utilise le moins ce document.

La relation entre les acteurs quant aux aides facultatives tient également de la **répartition de fait des publics** qui est réalisée entre les différents acteurs, notamment entre CCAS et conseil général. Les premiers tendent en effet à orienter toutes les familles vers le CG, et les assistantes sociales des CMS renvoient généralement les demandes des personnes isolées ou des couples sans enfant vers les centres communaux.

Afin de répondre à une dispersion relative des moyens humains et financiers, ainsi que de favoriser une mise en commun de ces moyens dans le but d’aider au mieux les personnes, la CAF d’Elbeuf a lancé en 2005 une expérimentation visant à favoriser les cofinancements d’aides individuelles avec d’autres partenaires. A ce jour, les CCAS de Cléon, Saint-Pierre-lès-Elbeuf, Tourville et Saint-Aubin-lès-Elbeuf ont répondu positivement à cette proposition.

Néanmoins, le **cofinancement d’aides**, dans le respect des règlements intérieurs de chaque organisme, reste limité bien qu’il pourrait constituer une réponse adéquate aux situations de précarité les plus extrêmes. Une plus grande concertation entre les structures permettrait également un partage d’informations et de vision globale sur les publics aidés, leurs besoins et les secteurs prioritaires. Ainsi une meilleure connaissance mutuelle faciliterait la mise en place de partenariats et permettrait une identification simplifiée des demandes multiples (à plusieurs acteurs) ou redondantes sur lesquels la visibilité est limitée, bien qu’existante. Ceci pourrait favoriser une prévention des situations de grande précarité et faciliter la mise en place d’un accompagnement. Une telle concertation et organisation des relations est souhaitée par la majorité des acteurs ren-

contrés, avec pour autant le souci d'éviter une formalisation trop importante qui pourrait alourdir le système. En outre, **une clarification des schémas d'intervention de chaque structure semble un préalable à une démarche de plus grande concertation** afin de préciser les domaines d'intervention des uns et des autres ainsi que ce qui ressort du droit commun et ce qui ne l'est pas. Il apparaît en effet qu'en fonction des structures interrogées, le droit commun et donc les aides mobilisées en priorité varient, chacun considérant qu'il est du ressort de l'autre. Selon les CCAS rencontrés, les aides du conseil général doivent ainsi être engagées en premier lieu, alors que l'inverse devrait s'appliquer selon la collectivité départementale.

Célibataire, bénéficiaire du RMI

La personne bénéficiaire du RMI reprend une activité à temps partiel en tant qu'employée familiale. Du fait des frais d'essence engagés et de charges de logement importantes, elle sollicite une aide de 208,55 euros auprès du CMS pour régler son assurance habitation. Le CMS la réoriente vers le Secours catholique, qui sollicite à son tour un cofinancement auprès de la société Saint-Vincent-de-Paul. Celle-ci accepte d'intervenir, en signalant toutefois que, « *Madame, bien connue de notre service, bénéficie en "boucle" de l'aide de différents partenaires et que, de ce fait, ces aides font partie intégrante de son budget.* » L'aide est versée dans sa totalité par le Secours catholique (108, 55 €) et la société Saint-Vincent-de-Paul (100 €)

2.2.3 Parcours du demandeur, « parcours du combattant »

- *Difficultés d'accès aux structures et à leurs dispositifs*

Aucun schéma défini d'ordre dans le dépôt des demandes n'existe. La pratique tend à démontrer que si une personne est déjà suivie par un référent ou une structure, elle aura tendance à s'adresser en priorité à ceux-ci, qu'elle ait connaissance ou non de ses compétences ou aides facultatives potentielles. *A contrario*, si une personne ne reçoit aucun accompagnement régulier, le CCAS est généralement la porte d'entrée prioritaire pour effectuer une demande. Il est le plus souvent identifié dans le quartier, son adresse est connue, sa proximité rassure.

L'information conditionne grandement la possibilité d'accéder à un dispositif. Pour autant, les structures ne communiquent pas sur leurs dispositifs de solidarité. Elles ne le font que marginalement vis-à-vis des professionnels.

Les aides des associations caritatives sont, quant à elles, identifiées de façon inégale. Leur connaissance est essentiellement liée à la notoriété de ces structures au niveau national, à l'image des Restaurants du cœur ou d'Emmaüs, ou du fait de la reconnaissance de leurs actions au niveau local, à l'instar du Secours catholique. La société Saint-Vincent-de-Paul bénéficie d'un bouche à oreille important dans les communes sur lesquelles elle est présente. La porte d'entrée pour effectuer une demande d'aide dépend ainsi davantage de la connaissance de l'existence de la structure que d'une réelle information sur les aides potentielles.

« Il s'agit vraiment d'un parcours du combattant pour savoir à qui s'adresser et obtenir une aide. »

« Il faut être en forme et avoir du courage pour oser aller frapper à toutes les portes, au risque de passer pour un mendiant. »

« Il faut être bien informé pour être aidé. »

Néanmoins, le manque de procédures de co-instruction des dossiers et le défaut de lisibilité dans la répartition implicite des publics renvoient les demandeurs d'une structure à l'autre, les obligeant à réexposer systématiquement leur situation, à multiplier les démarches et à fournir de nouveaux justificatifs. Il est à cet égard indispensable que l'agent ou travailleur social qui reçoit les demandeurs soit en mesure de les réorienter vers la structure, institutionnelle ou associative, potentiellement à même de les aider.

En outre, les refus d'attribution d'aides ne sont pas systématiquement justifiés. Les personnes, lorsqu'elles ne sont pas réorientées vers une autre structure, ne peuvent savoir si elles peuvent trouver une solution auprès d'un autre acteur. Les aides alimentaires des Restaurants du Cœur sont à cet égard représentatives : l'association ne communiquant pas sur ses barèmes, elle exclut parfois des personnes qui bénéficiaient auparavant de secours mais qui dépassent le plafond de quelques euros, sans pour autant savoir de combien.

Il semble donc que l'histoire de chaque organisme ainsi que les liens qui se sont tissés au fil du temps sur le territoire répondent majoritairement à des logiques et à des contraintes internes, chacun définissant des modes d'intervention propre, puisque non contraints par la loi. Du point de vue des bénéficiaires et demandeurs d'aides sociales facultatives, ces logiques complexifient l'accès aux dispositifs, laissant parfois des situations sans réponse alors même que les structures ne consomment pas systématiquement la totalité des enveloppes dédiées.

• *Des procédures d'instruction et de validation propres à chaque structure*

Toute demande d'aide doit être reçue et enregistrée, un dossier devant être constitué même si l'agent instructeur note que les critères d'éligibilité ne sont pas respectés (c'est du moins le cas pour les institutions publiques). L'analyse de la validité de la demande et la décision quant à l'octroi ou non de l'aide suit deux schémas distincts en fonction généralement du montant de la demande, de son degré d'urgence et de l'organisation de la structure.

La validation des demandes peut donc se faire soit :

- par délégation de compétences : du président d'un CCAS à son directeur, du responsable du service de l'action sociale de la CAF à ses secrétaires par exemple, qui étudient le dossier et valident ou non la demande sur la base du règlement intérieur de la structure. Ce mode de décision concerne 80 % des dossiers traités par la CAF. Dans le cas des directeurs de CCAS, s'ils sont amenés à prendre une décision sur une aide, celle-ci devra être validée lors de la prochaine réunion de la commission d'attribution. Dans certains CCAS (celui de Cléon par exemple) les aides d'urgence sont attribuées par le président du CCAS lui-même afin d'accélérer la procédure et de ne pas attendre la réunion du conseil d'administration toutes les 4 ou 6 semaines. Au CCAS de Caudebec-lès-Elbeuf, les demandes urgentes ou inférieures à 304,90 € sont présentées en commission permanente constituée de 3 membres du conseil d'administration et capable de se réunir dans les 48 heures. Ce mode de validation de la demande, par délégation, permet une très grande réactivité dans la réponse à l'aide ;
- par une commission d'aides individuelles ou facultatives : pour des aides d'un montant élevé ou non urgentes. Pour la CAF par exemple, si une famille a déjà une demande en cours ou si elle se trouve dans une situation spécifique (dossiers de surendettement ou prêts de première nécessité par exemple), les dossiers sont examinés en commission d'aides individuelles, qui traite ainsi 20 % des demandes. La rapidité dans la réponse à l'aide dépendra dans ce cas de la date prévue de la prochaine commission, qui dans certaines structures se réunit uniquement toutes les 6 semaines.

En outre, si la personne est déjà suivie par un référent d'une autre structure, les instructeurs du dossier ont l'habitude de le contacter pour échanger sur la situation de la personne et sa demande d'aide.

2.2.4 Modalités d'attribution des aides

- *Un système réactif nécessitant parfois d'être fluidifié*

L'analyse des délais de versement des aides locales extralégales est limitée par la source des informations transmises. Dans le cadre de cette étude, nous nous sommes en effet basés sur les déclarations des organismes attributaires qui ne tiennent compte que du temps écoulé entre le dépôt d'une demande recevable et l'octroi d'une aide. Or, il est essentiel de se placer du point de vue des usagers afin de mesurer le délai effectif entre le début des démarches liées à la demande et l'attribution de l'aide. En effet, comme nous l'avons montré, les demandeurs se trouvent souvent confrontés à un grand nombre de dispositifs et d'acteurs réunis au sein d'un système complexe. L'évaluation plus large des délais d'attribution nécessiterait donc de prendre en compte le temps nécessaire pour accéder à la structure compétente et au dispositif pertinent, informations dont nous ne disposons pas.

Le système d'aides facultatives du territoire d'Elbeuf paraît relativement réactif avec **80 % des aides accordées en moins de 15 jours** et 38 % attribuées dans les 48 heures (secours d'urgence).

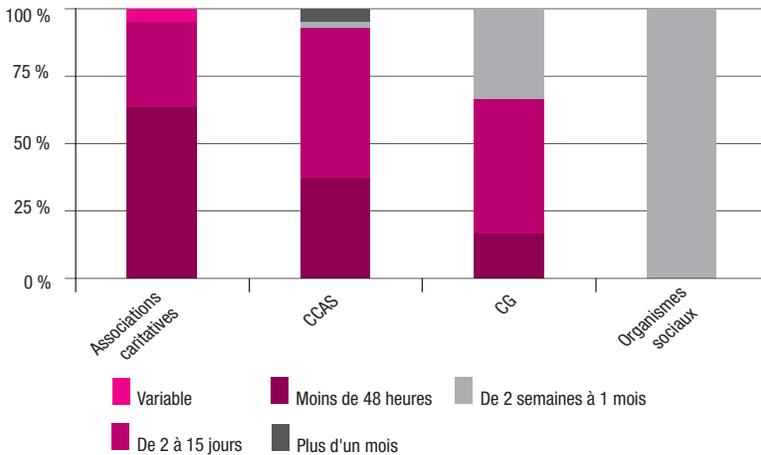
Mises à part les aides alimentaires attribuées dans leur grande majorité en urgence, il n'existe aucun lien entre délais d'attribution et champ de l'aide. En revanche, **la forme des aides détermine les procédures d'attribution et, par conséquent, leur réactivité**. Les aides en nature et les bons d'achat sont ainsi attribués majoritairement en urgence (71,5 % et 70,5 % des dispositifs), tandis que les aides en espèces, du fait des circuits de validation et d'engagement des dépenses, mettent entre 2 et 15 jours à être versées.

Les délais varient également en fonction du type de structure attributaire.

Les données présentées ci-après ont été traitées selon le même système de classes utilisé pour l'étude des montants et du nombre de bénéficiaires. Les délais étant variables pour un même dispositif et en l'absence de délais moyens, la moyenne entre un délai maximum et un minimum a été retenue. À titre d'exemple, certaines aides de la CAF signalées comme mobilisables dans un délai compris entre 2 jours et un mois ont été placées dans la catégorie « 2 semaines à un mois », bien qu'une part non négligeable d'entre elles soit attribuée en moins de 15 jours⁵.

5. Ces aides sont attribuées dans un délai compris entre 2 et 30 jours. Selon la méthodologie employée, nous retiendrons la moyenne entre ces deux chiffres, soit 16 jours.

Délai de versement par type de structure



Au regard de ces données, les associations caritatives et les CCAS apparaissent comme les structures les plus réactives et comme les acteurs principaux de l'urgence. Ils confirment ainsi leur rôle d'intervenant en dernier ressort, agissant notamment dans des situations de ruptures de droits. Le conseil général mobilise la majorité de ses dispositifs dans les 15 jours suivant le dépôt de la demande, et à l'instar de la CAF ne dépasse jamais le mois.

En définitive, le délai d'attribution varie surtout en fonction du circuit de validation des aides et de la taille de la structure. Si les délais paraissent dans l'ensemble satisfaisants, les réponses les plus réactives interviennent lorsque la personne recueillant la demande valide elle-même le dossier en disposant d'une délégation pour l'octroi de l'aide. Le délai des aides soumises à délibération (en commission permanente ou en conseil d'administration) varie systématiquement, certaines de ces commissions se réunissant tous les mois voire toutes les 6 semaines.

Les formes les plus réactives d'aides sont, à juste titre, mises en place pour les dispositifs répondant à des besoins de première nécessité (alimentation, hygiène, nuitées pour un hébergement d'urgence). Il convient néanmoins de ne pas sous-estimer les besoins de réactivité de certains champs, notamment liés à l'emploi, afin d'éviter des ruptures lors de la prise de poste et de ne pas décourager des personnes inscrites dans une démarche d'insertion professionnelle. Ainsi, la mise en place des régies

d'avance semble aller dans le bon sens et mérite d'être développée et élargie à des montants d'aides plus importants.

Femme seule, deux enfants (12 et 17 ans), demandeur d'emploi

- **Ressources :** 757 euros
- **Charges mensuelles :** 641 euros

Cette mère ne peut subvenir correctement aux besoins alimentaires de ses deux enfants. Un dossier de surendettement est en cours d'instruction auprès de la Banque de France; une allocation mensuelle de 100 euros lui a également été accordée par le conseil général, mais n'a pas encore été versée. La personne sollicite des bons alimentaires auprès du CMS en l'attente du versement de l'allocation.

Un dossier CASU est constitué et la famille est réorientée vers le CCAS. Une aide alimentaire de 30 € est accordée en urgence, sous forme de bons alimentaires.

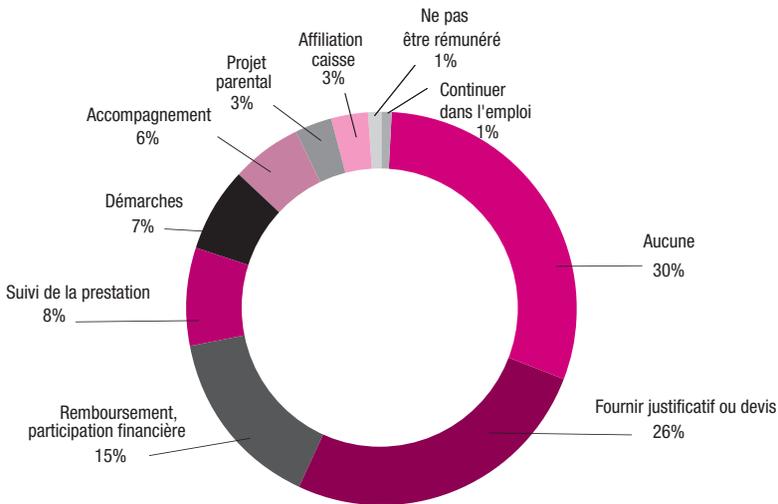
Enfin, et ainsi que nous le précisons en introduction de cette partie, il convient d'étudier ces données à la lumière des entretiens menés avec des bénéficiaires d'aides. Ainsi, la très grande majorité des personnes interrogées ayant eu à solliciter une aide d'urgence affirme n'avoir jamais pu être satisfaite dans les 48 heures, contrairement à ce qu'annoncent certaines structures. Nous n'avons cependant pas de précisions quant à la nature de l'aide demandée. Selon un bénéficiaire interrogé, seule l'Association Sains-Vincent-de-Paul aurait été en mesure de débloquer une aide alimentaire pour lui dans la journée.

• *Des obligations plus ou moins contraignantes*

A la différence des droits connexes légaux, les aides facultatives ne sont pas automatiques et une logique de droits et devoirs ne s'y applique pas toujours.

Plus d'un tiers des aides proposées sur le territoire d'Elbeuf ne sont assorties d'aucune obligation. Celles-ci se partagent entre les CCAS (77 % des aides sans obligation) et les associations (23 %). Le conseil général et les organismes sociaux exigent systématiquement une action de la part des bénéficiaires d'aides.

Obligations assorties aux aides



Les obligations recensées sont de deux ordres :

- elles peuvent consister en quelque sorte en une validation de l'éligibilité du demandeur à travers la fourniture d'un justificatif ou d'un devis, ou par le maintien de la situation légitimant la demande (ex : « se maintenir en emploi » ou « effectuer des démarches de recherche d'emploi » pour une personne en insertion professionnelle) ;
- elles peuvent participer d'un contrat moral ou juridique entre le bénéficiaire et l'organisme attributaire de l'aide. Le soutien est alors apporté à condition que le bénéficiaire participe lui-même à des démarches concourant à la réalisation des objectifs fixés. Ainsi par exemple, une aide au surendettement peut être attribuée à condition que le bénéficiaire effectue un premier versement pour réduire sa dette d'énergie. La Banque alimentaire demande une participation symbolique des bénéficiaires pour ses aides. De même, une aide au règlement de factures pourra être versée si le bénéficiaire effectue des démarches liées à son insertion ou s'il a déposé un dossier de surendettement à la Banque de France.

Couple, un enfant, en activité (intérim)

- **Ressources :** 3 2350 euros
- **Charges mensuelles :** 602,73 euros

L'homme travaille régulièrement en intérim, la femme effectue des missions ponctuelles. Depuis deux ans, le montant des factures d'électricité de la famille est estimé par la régie d'électricité d'Elbeuf. Après relevé de compteur, une dette de 1 045,05 € apparaît. La famille sollicite une subvention de 345,05 € auprès du CCAS pour le règlement de la dette. Après passage en commission, le CCAS attribue une aide 150 €, à condition que les factures soient, à l'avenir, mensualisées et sollicite l'aide de SOS Familles Emmaüs. Après avoir reçu la famille et étudié le dossier, l'association octroie un prêt de 7 000 €, remboursable en dix mensualités. Le montant des mensualités peut néanmoins être revu à la baisse s'il s'avère trop élevé pour le budget de la famille.

Ces obligations, demandées avec plus ou moins de rigueur par les organismes, participent régulièrement à une démarche de (re)mobilisation des bénéficiaires. Le cas le plus marquant est celui du CCAS d'Elbeuf proposant des « chantiers multiservices » : en échange d'un montant maximum de 80 €, il est demandé de réaliser des travaux de peinture, de ménage ou de jardinage pouvant s'étaler au plus sur 4 demies journées. Le positionnement sur ces chantiers est fait dans le cadre d'un accompagnement global de la personne répondant à un objectif d'insertion professionnelle. L'obligation s'inscrit alors, selon les mots de la directrice du CCAS d'Elbeuf, dans la logique de l'adage « aide-toi, le ciel t'aidera ».

Femme seule, 25 ans, sans emploi

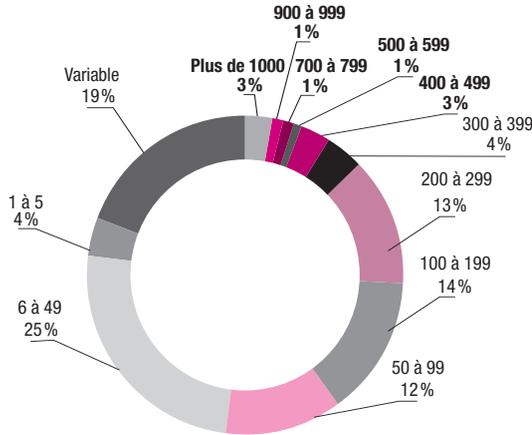
La personne vient de terminer une formation. Elle arrive en fin l'éligibilité FAJ, dispositif dont elle a bénéficié ces trois dernières années (1 905 €, 780 € et 200 €). Elle a cumulé des impayés d'électricité, d'eau et d'assurance pour un montant total de 826 €. Elle sollicite une aide de 80 € auprès du CCAS d'Elbeuf, 5 jours avant d'être éligible au RMI. Le CCAS lui propose un chantier multiservice de 4,5 jours (ménage) correspondant à une aide de 80 €.

2.3 Soutien à la reprise d'emploi et trappes à inactivité

2.3.1 Des montants potentiellement élevés

Les données ci-après présentent les montants moyens (ou médians) des dispositifs, sans tenir compte de leur réitération, exception faite des aides à la restauration scolaire qui ont été mensualisées (toutes incluses dans la tranche 6 à 49 €).

Répartition des dispositifs par échelles de montants



Les montants unitaires des aides attribuées sont extrêmement variables (y compris au sein d'un même champ d'intervention ou d'une même structure) mais dans leur ensemble peu importants puisque 55% des dispositifs concernent des sommes inférieures à 200 euros. La quasi-totalité des dispositifs dont le montant est signalé comme « variable » est attribué par des CCAS ou des associations caritatives. Ces dispositifs portent principalement sur des aides alimentaires, des aides en nature (ameublement, vêtement) et des secours d'urgence (CCAS de Tourville-la-rivière et deux enveloppes de secours de la CAF). Dans ce cas, le calcul d'un montant moyen n'aurait pas de signification puisque de fortes variations sont observées en fonction de la composition du ménage et de la nature du soutien apporté.

Le montant des aides attribuées par les CCAS est dans son ensemble moins important, d'autant plus dans les communes de petite taille. 92% des dispositifs de CCAS du collège 1 représentent des montants moyens inférieurs à 20 euros (contre 48% pour le collège 2) et aucun de leurs dispositifs ne dépassent 50 euros.

Les dispositifs pouvant atteindre des sommes supérieures à 300 € concernent majoritairement des secours d'urgence, des formations (BAFA ou permis de conduire), des prêts de la CAF et les aides financières de soutien à l'insertion du conseil général.

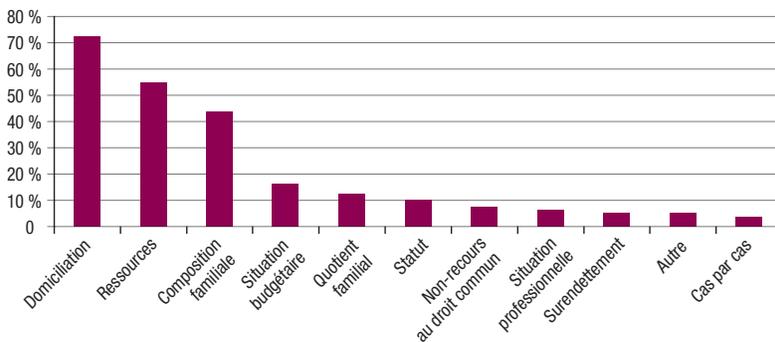
Les aides locales facultatives peuvent donc atteindre une part importante du budget des foyers qui en bénéficient, d'autant plus si l'on considère leur renouvellement. Il est par conséquent indispensable d'examiner les critères d'attribution des aides pour identifier d'éventuels effets de seuil.

2.3.2 Des aides dégressives induisant peu d'effets de seuil

- *Analyse pondérée des situations et dégressivité de fait*

Sur l'agglomération d'Elbeuf, l'attribution d'une aide est faite en moyenne, tous organismes confondus, en fonction de 2 à 3 critères. Les CCAS en retiennent généralement 1,5, tandis que le conseil général s'appuie sur 4 éléments pour instruire une demande d'aide.

Critères d'attribution (sur l'ensemble des aides)



Comme le montre le graphique ci-dessus, le **critère de domiciliation** intervient en premier lieu et de manière plus ou moins explicite dans l'instruction des demandes, exception faite des aides attribuées par les associations caritatives.

Les CCAS, conformément aux dispositions de l'article R. 123-5 du code de l'action sociale et des familles, sont soumis à un principe de territorialité. L'attribution des aides se fait ainsi selon un critère explicite de domiciliation de 3 ou 6 mois minimum. De même, le conseil général n'attribue des aides qu'aux personnes résidant dans le département. Dans le cas des organismes sociaux, CAF et CPAM, le critère de domiciliation est implicite, l'attribution d'une aide étant conditionnée à la qualité d'allocataire de la caisse.

Une fois vérifiée l'éligibilité du demandeur, les **critères de ressources et de composition familiale** entrent en compte pour 55 % et 44 % des demandes.

L'analyse des procédures d'instruction montre que relativement peu d'aides sont attribuées en fonction d'un barème très précis ou d'un plafond de ressources strict. Les ressources et la composition familiale sont le plus souvent combinées dans le cadre d'une analyse souple et globale de la situation des demandeurs. A l'inverse de l'utilisation du quotient familial (critère pour seulement 10 % des dispositifs) pour lequel des barèmes stricts sont déterminés.

Le critère de situation budgétaire utilisé pour 18 % des aides attribuées participe de la même logique d'analyse pondérée de la situation du ménage. Les ressources et charges du ménage sont ainsi confrontées, sans qu'un quotient familial rapporté à un barème soit systématiquement calculé. La présence de dettes est également prise en compte dans le calcul plus ou moins explicite d'un reste à vivre.

L'utilisation de ces trois critères montre à quel point l'attribution des aides locales facultatives se fait de manière relativement souple et discrétionnaire, s'adaptant ainsi à la multiplicité des situations. L'analyse de la situation du ménage demandeur est la plupart du temps formalisée sous la forme d'une note d'opportunité, également appelée note sociale. Le travailleur social y expose l'ensemble des faits conduisant au dépôt du dossier, résume le parcours du demandeur et mentionne, de façon explicite ou non, son avis personnel sur l'opportunité de la demande. Cette note, accompagnée de justificatifs, peut constituer l'unique élément du dossier. La quatrième feuille du formulaire unique de demande d'aide (« dossier CASU ») comporte ainsi un espace intitulé « avis motivé ». La commission ou personne qui valide la demande, après vérification des critères d'éligibilité, se base très régulièrement sur cet exposé.

L'utilisation de critères discrétionnaires conduit de fait à une dégressivité des aides excluant tout effet de seuil systématique lors de la reprise d'activité. Ainsi, une personne disposant de revenus d'activités pourra tout de même se voir aidée pour le paiement d'arriérés de loyers si son budget est par ailleurs grevé par des remboursements de crédits.

Enfin, il convient de préciser que cette analyse repose sur les critères annoncés comme « porte d'entrée » par les structures interrogées. Celles-ci ne sont pas en mesure cependant d'indiquer l'élément déclencheur de

la demande (ex : une reprise d'activité qui implique un déménagement, et donc une demande d'aide au paiement d'une caution ou l'équipement d'un nouveau logement, etc.), élément qui serait pourtant pertinent et riche d'enseignement afin d'appréhender au mieux les besoins des populations du territoire.

• *Barèmes et quotients familiaux : des aides dégressives mais peu lisibles*

L'article 147 de la Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998⁶ énonçait que « les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer. » Cette disposition autorisait ainsi une entorse au principe d'égalité d'accès aux services publics sans constituer une obligation pour les collectivités. L'article 13 de la loi du décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion stipule que les aides doivent être attribuées de manière à ce qu'elles « n'entraînent pas de discrimination à l'égard de personnes placées dans la même situation ».

La prise en compte des ressources et de la composition du foyer peut se faire par le biais du quotient familial (QF), qui permet d'appliquer un barème fixe et généralement dégressif (principalement pour les tarifs des cantines, crèches piscines ou colonies de vacances).

Le critère du quotient familial est utilisé sur le territoire par trois CCAS parmi les plus importants (Elbeuf, Caudebec-lès-Elbeuf et Cléon), ainsi que par les organismes sociaux pour un total de 10 aides (qui représentent 14 % des dispositifs).

Les CCAS utilisent principalement le quotient familial pour leurs aides tarifaires (restauration scolaire, aide aux vacances ou séjours pédagogiques) ainsi que pour l'attribution de bons alimentaires (selon les barèmes appliqués par la Banque Alimentaire). Le CCAS de Caudebec-lès-Elbeuf calcule un quotient familial pour la totalité de ses aides, exception faite des secours d'urgence.

Au delà des aides tarifaires, les organismes sociaux, CAF et CPAM, ont recours dans une large mesure au quotient familial. La CAF d'Elbeuf utilise un quotient familial pour 2 d'entre elles (prêts d'honneurs et prêts

⁶ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

ménagers mobiliers), la CPAM pour l'ensemble de ses dispositifs (aides ménagères, financières, aide dans l'accès aux soins).

Afin de rechercher d'éventuels effets de seuil provoqués par certains dispositifs, nous avons réalisé les cas types suivants permettant de définir les niveaux de rémunération ou temps de travail à partir desquels les aides s'arrêtent. Pour ce faire, nous avons retenu les conditions de généralisation du RSA⁷, en prenant systématiquement en compte un forfait logement.

• **Exemple 1 : CAF, panachage prêt/subvention pour le règlement d'une assurance automobile (couple avec 2 enfants)**

	Subvention	Prêt
Sans activité	75 %	25 %
Quart temps	50 %	50 %
Mi-temps	25 %	75 %
Temps plein	0 %	100 %

On observe ici que la part restant à la charge du bénéficiaire augmente au fur et à mesure que l'on s'approche du temps plein pour l'ensemble du couple (soit deux mi-temps ou un temps plein).

• **Exemple 2 : CAF, subventions pour dettes de factures (couple avec 2 enfants : plafond à 1,25 temps plein)**

Les aides attribuées selon des barèmes précis, notamment par le biais du quotient familial paraissent ainsi introduire une dégressivité de nature à ne pas instaurer de trappes à inactivité. Néanmoins, les systèmes de calcul utilisés pour les quotients familiaux divergent fortement d'un organisme à l'autre, rendant les dispositifs peu lisibles et l'instruction des demandes par des organismes extérieurs difficile.

Les revenus ainsi pris en compte dans le calcul du QF et le nombre de parts retenues peuvent diverger considérablement d'un organisme à l'autre. Certains prennent en effet comme base les revenus imposables de l'année précédente (revenus primaires), d'autres y ajoutent les transferts sociaux (minima sociaux et prestations familiales), d'autres encore choisissent de déduire des frais tels que la garde d'enfants ou le loyer.

⁷ Taux de cumul revenus de solidarité/revenus d'activité à 62 %.

En matière de nombre de parts retenues, le statut de l'enfant et plus particulièrement du troisième enfant diverge. De même, certaines structures choisissent d'attribuer une part supplémentaire aux familles monoparentales, considérant qu'elles assument des charges plus importantes que les couples.

Mode de calcul du quotient familial par la Caisse nationale des allocations familiales

Un douzième des ressources annuelles + prestations familiales mensuelles perçues/nombre de parts

- **Ressources annuelles**: revenus imposables avant tout abattement fiscal (travailleurs indépendants: avant report des déficits antérieurs).
- **Nombre de parts**: une part supplémentaire pour les familles monoparentales, 0,5 part par enfant, excepté le troisième enfant et l'enfant handicapé, quel que soit son rang: 1 part.

• Aides au statut: des effets de seuils peu nombreux mais conséquents

Le critère de statut n'est pas totalement déconnecté des autres critères de ressources ou de quotient familial. Il peut en effet constituer un moyen simple d'approcher les revenus d'un demandeur d'aide ou d'un bénéficiaire de droit connexe. Ainsi, nombre de droits sont attachés au statut de bénéficiaire d'un minimum social, et plus particulièrement de bénéficiaire du RMI: CMU-C, tarifs sociaux de l'électricité, exonération de taxe d'habitation, de redevance audiovisuelle, etc. Le critère de statut n'autorise aucune dégressivité dans l'attribution de l'aide dans la mesure où elle est souvent forfaitaire jusqu'à un certain pallier au-delà duquel elle s'annule. Cet unique pallier dans l'attribution de l'aide s'ajoute à ceux d'autres dispositifs et crée un seuil important au moment de la reprise d'activité.

Dans ces conditions, le travail peut se montrer moins rémunérateur que l'inactivité. Il s'agit là de ce que Yannick L'Horty appelle « la durée de réservation », c'est-à-dire « la durée hebdomadaire minimale qu'il faut travailler pour qu'un emploi rémunéré au SMIC finisse par rapporter un supplément de revenus par rapport à la situation de non emploi⁸ ». Dans

⁸ Denis Anne et Yannick L'Horty, *Les effets du revenu de Solidarité active sur les gains du retour à l'emploi*, septembre 2008.

le cadre du RMI pour une personne seule, il faut en effet atteindre un mi-temps rémunéré au SMIC pour que le travail paie.

Exemple d'aide au statut en Île-de-France : la gratuité des transports

Depuis le 31 mars 2007, le Syndicat des transports d'Île-de-France (Stif) a adopté la gratuité des transports en commun en faveur des 230 000 usagers bénéficiaires du RMI. La mesure est étendue à partir du 1^{er} novembre 2008 aux bénéficiaires de l'API ainsi qu'aux titulaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) bénéficiaires de la CMU-C. La mesure vient compléter le forfait « solidarité transports », ouvrant droit à une réduction tarifaire de 75 % pour les bénéficiaires de la CMU-C ou de l'Aide médicale État (AME). La gratuité des transports permet de réaliser une économie comprise entre 291,50€ et 930€ par an et par personne (selon le type d'abonnement et la zone tarifaire couverte). Le changement de statut, conséquence d'une reprise d'activité, fait néanmoins perdre tout ou partie de l'aide, instaurant ainsi un puissant effet de seuil, synonyme de trappe à inactivité.

Sur le territoire d'Elbeuf, seuls 10% des dispositifs sont attribués selon un critère de statut. Il s'agit principalement des aides au transport de l'agglomération et des aides à la reprise d'activité attribuées par le conseil général.

Pour ce qui est des transports, une réduction de 75 % est appliquée par les Transports de l'agglomération d'Elbeuf (TAE), notamment en direction des bénéficiaires du RMI, des demandeurs d'emploi, et des bénéficiaires de contrats aidés. En 2007, l'aide a concerné 7 114 personnes, sans qu'il soit possible d'isoler parmi elles les publics non directement concernés par l'insertion professionnelle (seniors, familles nombreuses). Bien que l'aide n'instaure pas la gratuité totale pour des transports urbains, elle permet une réduction de 21,30€ par mois, soit 255,60€ par an et par personne. Ainsi, elle améliore sensiblement la mobilité de personnes à la recherche d'un emploi ou dans une démarche d'insertion. L'aide peut néanmoins se montrer contre-productive en instaurant un effet de seuil au moment où la personne reprend une activité ou augmente son temps de travail, dépassant ainsi le plafond de ressources d'un minimum social. Dans ce cas, un critère prenant en compte les ressources plutôt que le statut permettrait d'introduire une plus grande dégressivité de l'aide, tout en continuant à soutenir des personnes disposant de faibles revenus. La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion, offre à cet égard de nouvelles perspectives qui seront commentées plus loin.

De même, le conseil général apporte un soutien financier aux actions d'insertion à travers les dispositifs d'Allocations individuelles (AI) et d'Allocations contractuelles (AC). Ces dispositifs constituent des aides au statut dans la mesure où ils sont destinés aux bénéficiaires de minima sociaux (RMI, API, ASS et AAH) ayant signé un contrat d'accompagnement auprès du Département. En 2007, 102 aides (AI et AC confondues) ont été attribuées pour un montant moyen de 513 €. Il est cependant nécessaire de rappeler que les données du conseil général ne permettent pas de distinguer entre les deux dispositifs.

Montant moyen des aides AI/AC par champ d'intervention

Champs d'intervention AI/AC	Montants moyens (en euros)
Soutien aux créateurs	1 980
Formation	890
Logement	600
Transports	376
Travaux de remise en état	261
Santé	261
Garde d'enfants	198
Vêtements/outillage	157
Alimentation	152
Moyenne AI/AC	513

Bien que les deux dispositifs ne représentent pas des volumes importants de bénéficiaires (102 aides pour deux dispositifs), ils peuvent représenter des montants non négligeables (jusqu'à 1980 € pour l'aide aux créateurs d'entreprise). Par conséquent, si ces aides sont attribuables à des personnes travaillant et ne créent par conséquent pas de trappes à inactivité, elles peuvent néanmoins dissuader d'augmenter le temps de travail, afin de ne pas dépasser les plafonds de ressources de minima sociaux.

En définitive, les aides locales facultatives n'induisent pas, dans leur grande majorité, d'effets de seuil.

Dans son étude de 2008, Yannick L'Horty et Denis Anne ont par ailleurs démontré que la généralisation du RSA avec un taux de cumul revenus de solidarité/revenus d'activité à 62 % fait disparaître les trappes à inactivité. Le montant des droits connexes légaux et des aides régulières diminue

progressivement au fur et à mesure que les revenus d'activité augmentent. Le revenu disponible des bénéficiaires de minima sociaux augmentant dès la première heure d'activité, on observe une disparition totale des durées de réservation dans la quasi-totalité des territoires étudiés et des compositions familiales. Les effets de seuil observés dans le cadre du RMI persistent mais sont moins importants et nettement plus tardifs (la sortie du RSA et donc la perte du statut s'effectuant à 1,04 SMIC).

Les aides locales facultatives attribuées sur le territoire d'Elbeuf selon un critère de statut étant peu nombreuses, le système d'aides locales observé ne crée pas, dans sa globalité, de trappe à inactivité.

Il n'en demeure pas moins que l'ensemble des aides, légales ou extralégales, doit être remis à plat pour supprimer la totalité des effets de seuil. Il s'agit là de l'un des objectifs de la loi du 1^{er} décembre 2008, et notamment de l'article L. 1111-5 du code général des collectivités territoriales qui énonce que : « lorsqu'ils attribuent des aides sociales à caractère individuel, en espèces ou en nature, ou un avantage tarifaire dans l'accès à un service public, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les groupements de collectivités et les organismes chargés de la gestion d'un service public veillent à ce que les conditions d'attribution de ces aides et avantages n'entraînent pas de discrimination à l'égard de personnes placées dans la même situation, eu égard à l'objet de l'aide ou de l'avantage, et ayant les mêmes ressources rapportées à la composition du foyer. »

En outre, une mission parlementaire sur l'« évolution des droits sociaux attachés au statut de bénéficiaire du RMI et du RSA » a récemment été diligentée. Elle a pour but de remettre, avant la fin du mois d'avril 2009, une série de propositions concernant principalement trois questions⁹ :

- « celle des possibilités d'encadrement juridique des décisions d'attribution des aides mais aussi des solutions plus souples et partenariales susceptibles d'être envisagées, tels que des principes d'action partagés ou une charte de bonnes pratiques ;
- celle de l'information des bénéficiaires eux-mêmes sur l'ensemble des aides auxquels ils peuvent prétendre, qui impliquent de mettre en œuvre des outils partagés entre tous les référents qui accompagneront les bénéficiaires du RSA ;

⁹ Lettre de mission parlementaire l'« évolution des droits sociaux attachés au statut de bénéficiaire du RMI et du RSA », Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, 28 novembre 2008.

- celle de la mise à disposition par les organismes de la branche famille, qui gèrent les déclarations de ressources les plus exhaustives, des informations pertinentes aux organismes qui le sollicitent pour mettre en œuvre des barèmes liés aux revenus. »

L'application de la loi généralisant le RSA représente donc une opportunité pour entreprendre au plan local un travail d'envergure autour de l'attribution des aides sociales facultatives, en supprimant toute référence au statut pour la délivrance des aides.

2.3.3 Aides locales facultatives et retour à l'emploi

• *L'impact indirect des aides sur l'insertion professionnelle*

Comme évoqué précédemment, s'il existe un risque de voir certains dispositifs créer des trappes à inactivité, il apparaît qu'un nombre significatif d'aides peut avoir une influence bénéfique sur la reprise d'emploi, bien que celle-ci ne soit pas mesurable.

Ainsi, les aides tarifaires des Transports de l'Agglomération d'Elbeuf (TAE) ne sont pas spécifiquement fléchées sur la reprise d'activité, mais peuvent y contribuer en renforçant la mobilité des personnes en insertion professionnelle.

De même, d'autres dispositifs non directement fléchés sur l'emploi permettent la prise en charge de freins périphériques à la reprise d'activité. Il s'agit alors de ne pas examiner le seul champ d'intervention de l'aide, mais aussi de mettre en évidence l'élément déclencheur de la demande. Prenons l'exemple des aides au logement apparemment déconnectées des thématiques liées à l'emploi. Ces aides peuvent prendre en charge le versement d'une caution, suite à un déménagement lié par exemple à une reprise d'emploi. De même, des aides relevant du champ de l'hygiène peuvent être mobilisées pour des frais de « présentation » (coiffeur, vêtements, etc.) dans l'optique d'un entretien d'embauche. Ou encore des bons vestimentaires comme ceux distribués par le CCAS d'Elbeuf peuvent permettre l'acquisition d'un équipement professionnel nécessaire à la prise de poste. L'ensemble de ces aides relève du champ du « Coup de pouce à la reprise d'activité » tel qu'il a été mis en place pour le RSA et peut se substituer aux dispositifs du conseil général, du fait d'un manque de réactivité (délais de rendez-vous avec le référent) ou à une non-éligibilité du demandeur (non bénéficiaire d'un minimum social).

Plus largement, le système d'aides locales a des retombées indirectes sur l'insertion professionnelle des bénéficiaires en permettant une amélioration de leur situation matérielle ou budgétaire, préalable à toute démarche de recherche d'emploi. Dans ce cas, l'aide facultative intervient sur le parcours d'insertion professionnelle du bénéficiaire lorsque, comme énoncé dans la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA¹⁰, « il apparaît que des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi ». Les nombreuses aides au logement, au règlement de factures d'énergie ou d'assurance peuvent notamment s'inscrire dans une démarche de maintien dans le logement ou de prévention ou de résorption du surendettement, qui permet ainsi de mieux envisager une perspective de réinsertion professionnelle.

• *Des aides fléchées sur l'emploi peu nombreuses et aux effets inégaux*

Comme nous avons déjà pu le constater précédemment, les dispositifs locaux d'aides facultatives sont principalement tournés vers une intervention en urgence visant à améliorer la situation des bénéficiaires, ou du moins à endiguer sa détérioration.

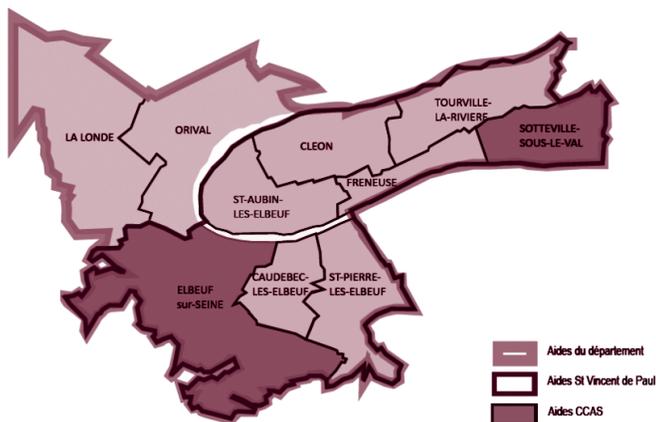
Les aides ciblées sur l'accès à l'emploi en tant que telles ne représentent que 10 % de l'ensemble des dispositifs, pour un total de 174 aides versées. L'identification de ces dispositifs est toutefois relative puisqu'elle repose sur les déclarations des organismes interrogés et est liée à la représentation que se fait chacun de l'aide à la reprise d'activité. Par conséquent, si le lien avec la situation d'emploi paraît évident pour certaines aides, il l'est nettement moins pour d'autres.

Nous avons ainsi recensé 4 dispositifs émanant d'un CCAS, 2 du conseil général et deux de la société Saint-Vincent-de-Paul. L'aide aux transports de la Communauté d'agglomération sous forme de réduction tarifaire n'a pas été retenue dans la mesure où il n'a pas été possible d'isoler les aides attribuées aux publics potentiellement en recherche d'emploi (bénéficiaires du RMI, Demandeurs d'emploi, bénéficiaires de contrats aidés, stagiaires) des autres bénéficiaires (seniors, famille avec trois enfants scolarisés).

¹⁰ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

La carte ci-dessous présente la couverture du territoire en matière d'aides ciblées sur l'emploi : les dispositifs du conseil général couvrent la totalité de l'agglomération, ce qui n'est pas le cas de ceux des CCAS et de la société Saint-Vincent-de-Paul.

Accès aux dispositifs directement fléchés sur l'emploi



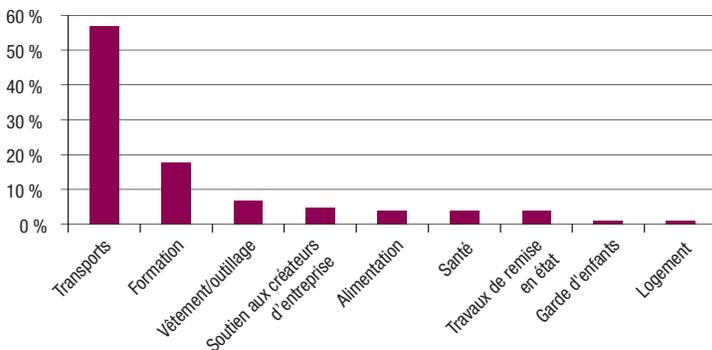
Deux CCAS proposent des aides directement fléchées sur l'emploi :

- le CCAS de Sotteville-sous-le-Val attribue des aides sur les champs des transports et de la formation (aide à la l'obtention du BAFA). Chacune d'elles n'a concerné en 2007 qu'une seule personne, pour un montant inférieur à 50€ sur les transports et supérieur à 700€ pour le BAFA ;
- le CCAS d'Elbeuf dispose de deux aides fléchées sur l'emploi, qui bénéficient à près de 65 personnes, pour des montants compris en moyenne entre 100 et 300€. La première consiste en une aide au financement du permis de conduire. La seconde consiste dans la réalisation de chantiers multiservices, en proposant un appui financier ponctuel à des jeunes en échange de services (ménages, jardinage) destinés à remobiliser la personne et à la réinscrire dans un rythme de travail.

Une seule association, la société Saint-Vincent-de-Paul, présente deux dispositifs directement ciblés sur l'emploi. Le premier consiste en une prise en charge de frais d'essences liés à un emploi, le second en une aide à l'achat de linge de maison réservée aux bénéficiaires de minima sociaux ayant entrepris des démarches de recherche d'emploi.

L'action du département en matière d'aides individuelles fléchées sur l'emploi réside dans les dispositifs d'Allocations Contractuelles (AC) et d'Allocations Individuelles (AI) à destination des bénéficiaires de minima sociaux disposant d'un contrat d'accompagnement (contrat d'insertion, avenant RSA ou autre). Ces allocations ont pour objectif de « lever les obstacles au suivi d'une action d'insertion en aidant financièrement sur un certain nombre de frais directement liés à l'action contractualisée¹¹ ». La demande émanant du référent RMI ou d'un travailleur social (CCAS ou CMS) doit porter sur l'un des éléments du contrat d'insertion et intervient après mobilisation des aides de droit commun (FAJ, aides de l'ANPE, ARAF¹²). Le montant de ces aides ne peut dépasser 600€ par trimestre pour les AI (excepté pour l'achat d'un véhicule) et 2 200€ pour les AC, 10% de la dépense restant à la charge des bénéficiaires. Bien que ces prestations ne soient pas exclusivement fléchées, certains champs sont strictement exclus (frais d'inhumation, dettes, amendes, équipement mobilier) et d'autre identifiés comme axes prioritaires.

Répartition des aides AI/AC par champ d'intervention



¹¹ Règlement d'attribution des Allocations Individuelles, Direction de l'Insertion du conseil général, service prestations, mis à jour en juin 2008.

¹² Aide à la reprise d'activité des femmes pour les frais de garde.

- En ce qui concerne les AI, l'aide peut être versée à un tiers ou directement au bénéficiaire pour des dépenses de transport (indemnités kilométriques, transports en commun, contrôle technique), d'alimentation, de formation, de garde d'enfant, de santé ou de logement.
- Les AC sont exclusivement versées à un tiers sur les champs de la formation (dont BAFA et permis de conduire) et du soutien aux créateurs d'entreprise ou travailleurs indépendants (prospection commerciale, assurance, stock de démarrage).

Ces aides ont des retombées effectives et immédiates sur la situation professionnelle des bénéficiaires en intervenant ponctuellement et de manière non-automatique. Elles ont par conséquent été reprises, après ajustement à la marge, en tant que « coup de pouce » à la reprise d'activité dans le cadre d'expérimentation RSA.

Célibataire, bénéficiaire du RSA, en activité à temps partiel

La personne occupe un poste d'animateur sportif à temps partiel et recherche un emploi de manager dans le milieu du football. Ses recherches se concentrent sur la Grande Bretagne (Londres en particulier), où les offres d'emplois dans ce secteur sont plus nombreuses qu'en France. Une demande d'AI à hauteur de 104,25 € est formulée pour prendre en charge des frais de transport (un aller-retour Paris-Londres) liés à la recherche d'emploi. La demande est cependant refusée au motif que le contrat d'insertion de la personne a expiré le mois précédent et qu'il n'est plus possible d'établir un contrat RSA (montant de l'allocation RSA nul).

La personne aurait certainement pu recevoir l'aide si elle avait travaillé moins et n'avait pas dépassé le plafond RSA de quelques euros.

Néanmoins, malgré les assouplissements introduits (notamment la mise en place d'une régie d'avance), ces aides ne semblent pas répondre entièrement à la logique du « coup de pouce RSA » sensé lever des freins à la reprise d'activité. Le référentiel des AI énonce ainsi que « compte tenu des mesures d'intéressement à la reprise d'activité qui permettent de cumuler pendant les trois premiers mois le RMI et le nouveau revenu, il convient de ne pas multiplier les avantages financiers sur cette période. » Contrairement à cet énoncé, le soutien aux actions d'insertion doit inter-

venir dans les tous premiers moments suivant la reprise d'activité et l'aide n'étant pas automatique, elle ne constitue en rien une prime à l'insertion.

Par ailleurs, certains champs sont communs aux deux dispositifs (formation et achat de véhicule notamment), limitant ainsi leur lisibilité auprès d'organismes extérieurs tels que les CCAS ou d'autres organismes habilités pour le suivi des créateurs d'entreprise. L'existence de deux dispositifs ne paraît ainsi pas nécessairement justifiée et leur fusion mériterait d'être envisagée.

Enfin, il existe de véritables seuils en matière d'éligibilité aux AI et AC puisque l'exigence d'un contrat d'insertion peut exclure des bénéficiaires de minima sociaux ayant dépassé de peu le plafond de ressources, bien qu'ils soient maintenus momentanément dans le dispositif et qu'ils disposent d'un besoin réel de soutien à la reprise d'emploi.

Finalement, la réalité des aides ciblées sur l'emploi est révélatrice des différentes cultures en matière d'insertion dans l'emploi, et, plus généralement, de la philosophie d'action des différents organismes. Les différents dispositifs auront ainsi un impact sur la situation professionnelle plus ou moins direct. Il n'en demeure pas moins que l'action en matière d'emploi des associations et des CCAS s'est construite en grande partie dans l'objectif de combler les manques des différentes collectivités chefs de file en matière d'insertion comme de formation professionnelle.

2.3.4 RSA et aides facultatives : influence réciproque

L'impact des aides facultatives sur l'expérimentation du Revenu de solidarité active (RSA) et sur la reprise d'emploi varie selon que les aides sont ponctuelles ou renouvelables.

Les aides ponctuelles doivent être prises en compte dans la définition de l'Aide Personnalisée à la Reprise d'emploi (APRE), autrement appelée « coup de pouce RSA ».

L'un des objectifs du RSA étant l'incitation à la reprise d'activité par la suppression des effets de seuil, il est important de prendre en compte les aides renouvelables qui, une fois additionnées, peuvent représenter des montants importants.

Nous avons cependant démontré précédemment que la distinction entre aides ponctuelles et renouvelables est souvent difficile à opérer, certaines aides mobilisables sur la durée pouvant en réalité être ponctuelles et

inversement. Si les effets de seuils sont limités par des procédures d'instruction et de validation garantissant une certaine dégressivité, il serait néanmoins intéressant de mesurer précisément la part représentée par les aides locales facultatives dans le budget des ménages, afin d'identifier des situations et compositions familiales particulièrement aidées.

Certains acteurs du territoire ont pu être amenés à intervenir sur la prise en charge de freins à la reprise d'activité (ex : transport, vêtements, etc.) en appui des dispositifs du conseil général (AI/AC). Leur plus grande réactivité et leur souplesse dans les publics éligibles ont parfois permis de répondre à des besoins non pris en charge par le département.

Dans le cadre de la généralisation du RSA et de la mise en place d'un Fonds national des solidarités actives, le dispositif « coup de pouce » expérimenté sur le territoire d'Elbeuf sera repris et élargi à de nouveaux champs et publics, qu'ils soient orientés vers un parcours à dominante sociale ou professionnelle. Par conséquent, il est vraisemblable que certains dispositifs mis en place au niveau local perdront de leur pertinence au regard de l'Aide personnalisée au retour à l'emploi (APRE) qui sera mise en place et financée dans le cadre du fonds précité.

Le législateur a prévu que l'aide personnalisée à la reprise d'activité pourra être accordée par les référents RSA, qu'ils relèvent du conseil général, de CCAS, d'associations agréées ou d'organismes de placement publics ou privés. Une doctrine commune méritera en conséquence d'être construite localement entre ces acteurs et les autres partenaires du territoire afin d'éviter d'inutiles chevauchements. Les instances de déploiement du RSA généralisé devront ainsi prendre en compte cette dimension de manière partenariale, notamment lors de la signature de Pactes territoriaux d'insertion. Ce travail de fond, en parallèle à la remise à plat des critères d'attribution des aides locales (suppression des aides au statut) pourra conduire certains organismes à questionner leur champ d'intervention et éventuellement à redéployer une partie de leurs enveloppes budgétaires.

III- Préconisations

L'analyse des aides facultatives accessibles sur le territoire d'Elbeuf nous conduit à dresser le constat d'une offre relativement complète, bien que limitée pour certains publics dans plusieurs domaines¹. Cependant, si les dispositifs en place s'avèrent réactifs dans leur ensemble, il n'en demeure pas moins que leur nombre important et la dispersion des acteurs complexifient l'accès aux aides, réduisant par là même leur impact.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de favoriser la mise en cohérence du système local d'aides facultatives basé, pour plus d'efficacité, sur les besoins et les attentes des usagers. Pour ce faire, un ajustement tout d'abord des dispositifs propres au conseil général doit être mené, parallèlement à un travail d'approfondissement de la connaissance des publics et de concertation, voire d'harmonisation des pratiques de tous les acteurs du territoire.

Par ailleurs, ce travail a fait apparaître un besoin d'approfondissement qui pourrait prendre la forme d'une étude exploratoire, par extraction de dossiers et suivi longitudinal des situations, visant à :

- mieux appréhender la complexité des situations ;
- identifier et mesurer les demandes multiples ;
- mettre les aides locales en lien avec les problématiques de surendettement et le cas échéant d'accompagnement budgétaire ;
- expertiser les besoins d'une réponse par le microcrédit personnel.

En effet, les aides facultatives sont assez faiblement accordées sous la forme de prêts, alors que les publics et les professionnels en mentionnent tous l'intérêt. Cet axe mérite en conséquence d'être approfondi pour déboucher le cas échéant sur une nouvelle forme d'appui des bénéficiaires associant assistance, accompagnement et responsabilisation des intéressés.

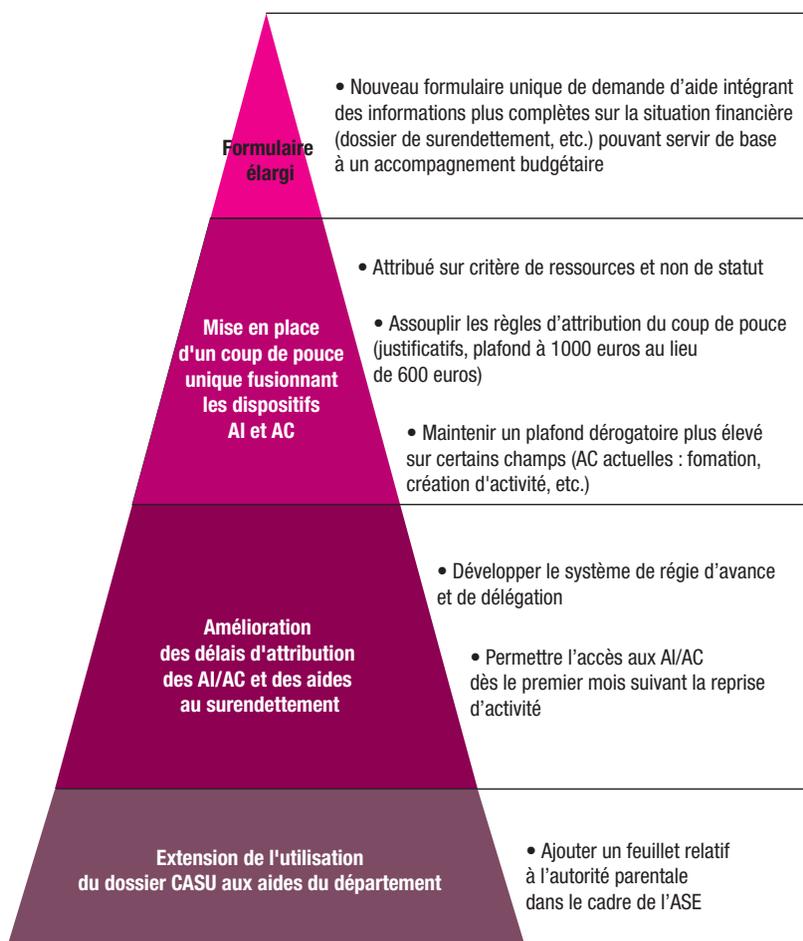
Les outils présentés ci-dessous visent à proposer une mise en œuvre concrète de ces préconisations.

¹ Voir la partie Limites et disparités de l'offre : analyse par publics et territoires.

3.1 Un ajustement nécessaire des dispositifs départementaux

Nous avons pu observer que les aides du département bénéficient à des volumes importants de personnes (près d'un quart des bénéficiaires d'aides facultatives, hors TAE). Cependant, plusieurs organismes du territoire disent agir dans l'attente d'une ouverture de droits auprès du conseil général. De même, comme nous l'avons vu, certaines aides départementales peuvent être de nature à créer des effets de seuil. Les outils présentés dans le graphique ci-dessous, par degré de pertinence, ont pour objectif de répondre à ces constats.

Échelle des outils de mise en œuvre des préconisations à destination du conseil général



3.2 Des outils communs pour une plus grande cohérence des aides

L'éparpillement des moyens déployés pour la gestion des aides facultatives sur le territoire d'Elbeuf, à travers une multiplicité de dispositifs et d'acteurs, implique la nécessaire mise en cohérence et concertation des structures pour une meilleure efficacité et efficience.

Dans ce sens, l'Agence nouvelle des Solidarités Actives formule une série de préconisations, présentées ci-dessous sous forme d'outils. Les étoiles distinguent les propositions paraissant les plus pertinentes ★★★★★ de celles qui, dans le contexte actuel, le sont moins ★☆☆☆☆.

Mutualisation des aides locales facultatives au sein d'un CIAS (Centre intercommunal d'action sociale)

Atouts

- Unification de l'offre d'aide sur le territoire, coordination des réponses en matière sociale, amélioration de la réponse aux besoins
- Réalisation d'économies d'échelle par une mutualisation des moyens financiers, humains et matériels
- Possibilité de transfert de la seule compétence d'aide sociale, sans entraîner la disparition du CCAS
- Opportunité de réflexion sur l'action sociale d'intérêt communautaire et analyse des besoins sociaux à l'échelle intercommunale (diagnostic du territoire, connaissance fine des publics)

Conditions de réussite

- Délibérations concordantes du conseil communautaire et des conseils municipaux (majorité qualifiée)
- Unanimité des conseils d'administration de CCAS

Limites

- Perte d'une compétence importante pour des communes de petite taille
- Risque de moindre adaptabilité aux différents contextes sociaux
- N'inclue pas les aides de tous les acteurs du territoire



Plate-forme unique d'accès aux droits

Opportunités

- Appréhender la situation du demandeur dans son ensemble
- Simplifier les démarches en proposant un lieu unique d'information, d'orientation, voire d'instruction et d'attribution d'aides facultatives
- Permettre un accès rapide à l'interlocuteur pertinent
- Étendre les possibilités de demandes croisées (d'un organisme à l'autre) et de cofinancements, dans le respect de l'indépendance de chaque acteur
- Permettre l'attribution immédiate d'aides soumises à délégation (faibles montants)

Conditions de réussite

- Définition des conditions d'expérimentation d'une plate-forme unique sur le territoire d'Elbeuf
- Participation de tous les acteurs

Difficultés

- Accessibilité sur tout le territoire
- Représentation des différents organismes



Dossier informatique partagé

Atouts

- Connaissance fine des bénéficiaires pour un accompagnement suivi dans le temps
- Échange d'informations entre les structures permettant une identification des demandes redondantes
- Possibilité d'adapter en conséquence les dispositifs (conditions de réitération des aides, obligations, accompagnement)

Conditions de réussite

- Équipement informatique des structures
- Construction d'un outil commun

Limites

- Respect du secret professionnel et des libertés individuelles (recoupement de fichiers)
- Équipement informatique des structures et formation des agents



Commission multipartenariale

Atouts

- Étude globale de la situation des personnes
- Analyse partagée des demandes
- Facilitation des cofinancements

Conditions de réussite

- Éviter les thèmes communs avec le FSL
- Réunion de la commission selon les besoins tout en maintenant la réactivité nécessaire
- Restreindre la commission aux situations particulières et aux demandes redondantes

Limites

- Risque de lourdeur de la structure entraînant une désaffection des partenaires (expérience passée des commissions d'action sociale d'urgence, « CASU »)
- Nécessité d'une délégation pour les aides concernées



Commissions bilatérales

Atouts

- Regard croisé sur des situations complexes
- Facilitation des cofinancements
- Officialisation de pratiques existantes

Conditions de réussite

- Non-systématisme afin d'éviter une lourdeur potentielle (commissions réunies selon besoin)
- Commissions restreintes aux situations particulières ou aux demandes redondantes
- Acceptation par les organismes d'officialiser des pratiques actuellement spontanées

Limites

- Risque d'empilement des instances d'attribution d'aides (perte de lisibilité et de réactivité, contraintes de gestion pour les organismes)
- Nécessité d'une délégation pour les aides concernées



Tableau de bord commun

Atouts

- Suivi partagé de la nature des demandes et diagnostic social fin sur le territoire
- Évaluation des dispositifs et suivi des évolutions en lien avec la mise en œuvre du RSA
- Connaissance mutuelle des dispositifs et optimisation des réponses
- Possibilité d'estimer un barème moyen pour les aides discrétionnaires et ainsi d'évaluer un « panier moyen » par bénéficiaire

Conditions de réussite

- Identification d'indicateurs communs
- Disponibilité des données : renseignement des indicateurs, actualisation et transmission régulière au conseil général pour consolidation semestrielle des données du territoire et retour vers les acteurs

Limites

- Équipement informatique des structures et formation des agents
- Compilation des données par chaque organisme



Guide des aides

Atouts

- Connaissance mutuelle des différents dispositifs et acteurs
- Clarification du schéma de recours aux aides
- Amélioration de l'orientation des demandeurs et des délais de réponse
- Facilitation de demandes de cofinancements

Conditions de réussite

- Actualisation régulière (tous les 6 mois) par le conseil général
- Combinaison des formats informatiques et papier

Limites

- Pas de modification de l'offre actuelle d'aides



L'ANSA préconise la mise en place en parallèle de plusieurs outils, répondant chacun à des besoins constatés. Nous privilégions ainsi la création d'une plate-forme unique d'accueil, ainsi que l'élaboration d'un tableau de bord commun et d'un guide des aides à destination des professionnels. L'organisation de commissions, multipartenariales notamment, paraît également pertinente pour les situations complexes ou de demandes redondantes.

Ces propositions nécessitent d'être partagées avec l'ensemble des acteurs concernés, afin de dégager un plan d'action commun dans le droit fil de la généralisation du RSA.

Les suites qui peuvent en conséquence être données à cette étude nous semblent devoir s'organiser autour des modalités suivantes :

- **Installation d'un groupe de travail multipartenarial** réunissant les usagers, le conseil général, les CCAS, la CAF, la CPAM et les associations caritatives, en vue de développer la mise en réseau des acteurs et de :
 - favoriser la mise en cohérence des aides entre les différentes institutions,
 - clarifier les schémas de recours aux aides selon les compétences respectives des différents acteurs,
 - préparer un formulaire unique élargi de demande d'aide facultative,
 - préparer un guide des aides à destination des professionnels,
 - concevoir des outils de suivi des aides (tableau de bord partagé).
- Facilitation de l'accueil et de l'orientation du demandeur vers la bonne structure en lien avec **l'expérimentation de la plate-forme unique d'accueil**, en vue d'améliorer les délais d'attribution des aides.
- Réalisation d'une **étude exploratoire**, par extraction de dossiers et suivi longitudinal des situations, visant à :
 - mieux appréhender la complexité des situations,
 - identifier et mesurer les demandes multiples,
 - mettre en lien les aides avec les problématiques de surendettement et le cas échéant d'accompagnement budgétaire,
 - expertiser les besoins d'une réponse par le microcrédit personnel.

- **Amélioration de la connaissance des publics aidés et de leurs besoins :**
 - tableau de bord permettant de recenser et de partager les informations au sein du réseau d'acteurs,
 - comité multipartenarial de suivi, d'informations et d'analyse partagée des besoins et des aides dispensées,
 - contribuer à l'élaboration d'un diagnostic partagé des besoins.

Compte tenu du calendrier relatif à la généralisation du RSA, ces travaux devraient être envisagés sans attendre afin de déboucher sur un système remanié dès l'été 2009. Ils pourront d'ailleurs prendre appui sur la mission concernant l'harmonisation des droits connexes locaux confiée à Sylvie Desmarescaux, sénatrice, visant à formuler ses propositions d'ici le mois d'avril 2009.

Bibliographie

- Agence Nouvelle des Solidarités Actives, *Microcrédit social, diagnostic et perspectives de développement*, mars 2008.
- ANNE Denis et L'HORTY Yannick, *Les effets du revenu de solidarité active (RSA) sur les gains du retour à l'emploi*, Centre d'études de l'emploi, septembre 2008.
- BAILLON Jean-Noël, BELLAREDJ Fatima, DOUARD Olivier et MAZALTO Marie, *Pour une meilleure connaissance des aides locales: les logiques de déclinaison*, rapport AMEDIS, Diagnostic local zone d'elbeuf 2006, février 2007, DDTEFP décembre 2006.
- Capgemini Consulting, *Rapport d'étude sur les effets économiques des droits connexes aux minima sociaux sur les revenus des bénéficiaires*, Revue générale de la politique publique de la solidarité, février 2008.
- Conseil général de Seine-Maritime, *Règlement intérieur du Fonds de solidarité logement (FSL)*, juin 2007.
- Contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération elbeuvienne, Annexe 1, février 2007.
- DANIEL Audrey et OLM Christine, *Le mode de calcul du quotient familial dans les logiques locales*, CRÉDOC, Cahier de recherche n° 164, novembre 2001.
- Diagnostic local zone d'Elbeuf 2006, février 2007, DDTEFP.
- DREES, *L'action sociale des communes*, Etudes et résultats, n° 195, octobre 2002.
- DRRES, *L'aide sociale extralégale ou facultative des départements*, Etudes et résultats, n° 317, juin 2004.
- FOURCADE Maryse, JESKE Valérie et NAVES Pierre, *Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions*, Rapport n° 2004 054, mai 2004.
- HIRSCH Martin, *Lettre de mission parlementaire: «évolution des droits sociaux attachés au statut de bénéficiaire du RMI et du RSA»*, 28 novembre 2008.
- LETARD Valérie, *Minima sociaux: concilier équité et reprise d'activité*, Rapport d'information n° 334 (2004-2005), Commission des affaires sociales du Sénat, mai 2005.
- MIPES, *Les commissions d'action sociale d'urgence dans les départements d'Île de France, bilan après cinq ans d'existence*, avril 2004.
- SEILLIER Bernard, *La lutte contre la pauvreté et l'exclusion: une responsabilité à partager*, rapport d'information fait au nom de la Mission commune d'information pauvreté et exclusion, Sénat, juillet 2008.
- UNCCAS, *Pourquoi encourager la création de centres intercommunaux d'action sociale est une réponse aux difficultés sociales auxquelles*

sont confrontées les petites communes?, Projet de loi de cohésion sociale, propositions d'amendement, octobre 2004.

UNCCAS, *Analyse qualitative des résultats de l'enquête UNCCAS/DIIESES relative à la distribution des aides financières facultatives par les centres communaux d'action sociale*, mai 2008.

UNCCAS, *Les aides facultatives et secours délivrés par les CCAS/CIAS*.

Glossaire

AAH	Allocation adulte handicapé
ABS	Analyse des besoins sociaux
AC	Allocation contractuelle (dispositif du conseil général de Seine-Maritime)
AI	Allocation individuelle (dispositif du conseil général de Seine-Maritime)
AME	Aide médicale État
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANSA	Agence Nouvelle des Solidarités Actives
API	Allocation parent isolé
APL	Aide personnalisée au logement
APRE	Aide personnalisée à la reprise d'emploi
ARAF	Aide à la reprise d'activité des femmes
ARC	Aide à la restauration dans les collèges
ARS	Allocation de rentrée scolaire
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASS	Allocation de Solidarité spécifique
BAFA	Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAP	Chèque d'accompagnement personnalisé
CASU	Commission d'action sociale d'urgence
CCAS	Centre communal d'action sociale
CMS	Centre médico-social
CMU	Couverture maladie universelle
CMUC	Couverture maladie universelle complémentaire
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CSP	Catégories socioprofessionnelles

FAJ	Fonds d'aide aux jeunes
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
PPE	Prime pour l'emploi
QF	Quotient familial
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
TAE	Transports de l'agglomération d'Elbeuf
UNCCAS	Union nationale des centres communaux d'action sociale
UTAS	Unité territoriale d'action sociale

Aides locales facultatives : recensement, analyse et impact au regard du déploiement du revenu de solidarité active territoire d'Elbeuf, Seine-Maritime

Bien qu'ils soient d'une grande complexité, les dispositifs français d'aide sociale représentent une part non négligeable des ressources des foyers à bas revenus. L'adoption de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le Revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, implique de repenser, dans une démarche multipartenariale, l'ensemble de ces dispositifs d'assistance qu'ils soient nationaux ou locaux, légaux ou facultatifs.

Dans cette perspective, l'étude réalisée par l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives présente un recensement de l'ensemble des aides facultatives disponibles sur le territoire de l'agglomération d'Elbeuf (Seine-Maritime), à travers un inventaire du type et de la forme des aides octroyées, des publics visés ou des modalités d'attribution, etc.

Sur cette base, elle réalise une analyse quantitative et qualitative des dispositifs locaux en soulevant les disparités territoriales et mettant en lumière la multiplicité des acteurs et par conséquent la nécessaire mise en cohérence de leurs aides.

Enfin, cette étude cherche à démontrer l'impact des dispositifs locaux d'assistance au regard du déploiement du Revenu de solidarité active en abordant principalement la problématique des effets de seuil voire de non incitation à la reprise d'activité.

L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives

est une association sans but lucratif créée en janvier 2006 pour mettre en œuvre des actions locales, expérimentales, innovantes, originales de lutte contre la pauvreté, en partenariat avec les pouvoirs publics et les employeurs.

Solidarités actives

- intervient comme catalyseur auprès des responsables politiques ou économiques des collectivités locales ;
- vise une culture du résultat appliquée au secteur social ;
- privilégie l'expérimentation des projets avant toute généralisation ;
- associe systématiquement les populations en difficulté à la construction des dispositifs expérimentaux les concernant.

Agence nouvelle des

solidarités *ACTIVES*

Benoît Genuini, président
Christophe Fourel, directeur général

1 passage du Génie
75012 Paris
Tél. 01 43 71 39 48
01 43 48 65 24

www.solidarites-actives.com