

## Le mot de l'Observatoire

Les membres de l'Observatoire ont estimé que le lancement d'une nouvelle publication, *La Lettre de l'Observatoire*, devrait permettre au plus grand nombre de mieux connaître ses travaux et constituer ainsi un lien plus tangible avec ses partenaires. Si les rapports antérieurs sont consultables sur le site de l'ONPES, chaque numéro de *La Lettre* permettra de prendre connaissance d'une nouvelle étude destinée à alimenter la réflexion en vue du prochain rapport. Le contenu des études présentées n'engagera que leurs auteurs. En première page, «*La vie de l'Observatoire*» vous informera sur les rencontres ou les travaux récents, ainsi que sur les évolutions conjoncturelles propres au domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Cette première *Lettre* est consacrée à l'étude d'Amedis. Elle tente d'établir une nomenclature des aides locales facultatives ou extralégales et d'en apprécier l'importance.

## La vie de l'Observatoire

### SÉMINAIRE

#### ■ «**Droit, pauvreté et exclusion**»

Dans son dernier [rapport](#), l'Observatoire avait conclu à la nécessité de faire appel à certaines disciplines peu mobilisées, et en particulier au droit: «*Comment le droit, en tant que discipline, pense les phénomènes de pauvreté et d'exclusion? Peut-on dresser une cartographie des débats jugés essentiels pour une actualisation de la connaissance dans ce domaine?*» C'est autour de ces questions que l'ONPES, en partenariat avec la MiRe ([mission Recherche de la DREES](#)), a organisé un séminaire de réflexion afin de repérer les problématiques insuffisamment documentées, qui feront l'objet d'un appel d'offres fin 2007.

Une vingtaine de personnes, chercheurs et universitaires (en majorité juristes), ont participé à cette réflexion auxquels se sont joints des praticiens du droit, des sociologues, des membres de l'ONPES. L'ensemble des communications présentées au cours des cinq séances qui se sont tenues en 2007 feront l'objet d'une publication en début d'année prochaine. Elle servira de complément à l'appel d'offres évoqué plus haut. Cette publica-

tion traitera des questions de conditionnalités des droits, du rôle des acteurs dans la mise en œuvre des droits des exclus, de justiciabilité des droits sociaux, etc.

### TRAVAUX EN COURS

#### ■ **Activité des travailleurs sociaux**

Une convention d'étude avec le MODYS (UMR 5264) a été engagée. Ces travaux s'interrogent sur le malaise des personnels en relation directe avec les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion, ainsi que sur l'étendue et les raisons de ce phénomène. Une première approche permettra d'analyser les configurations cliniques de l'usure au travail, une autre fera appel à l'étude des situations professionnelles problématiques.

#### ■ **Pauvreté et emploi**

Une convention d'étude sur la relation entre pauvreté et emploi a été signée avec le laboratoire Triangle de Lyon (UMR CNRS 5206). Elle vise à mieux appréhender le point de vue des organisations syndicales et des fédérations professionnelles sur la question des travailleurs pauvres. Les résultats de ces travaux seront disponibles fin 2007.

### ACTUALITÉS & TENDANCES

#### ■ **Sortie des minima sociaux**

La reprise d'un emploi est le premier motif de sortie du RMI et de l'ASS: la moitié des sortants de ces deux minima sociaux occupent un emploi, emploi aidé pour un quart d'entre eux mais CDI pour environ un tiers. Tel est le résultat de l'enquête menée mi-2006 auprès de 6 800 allocataires inscrits au RMI, à l'ASS ou à l'API au 31 décembre 2004 et interrogés 18 mois plus tard. 30% des personnes qui étaient au RMI ou en ASS ne sont plus allocataires mi-2006.

Du fait de la durée limitée de l'API, près de la moitié des parents isolés sont aussi sortis du dispositif, mais un sur deux s'inscrit ensuite au RMI.

> [Sortie des minima sociaux et accès à l'emploi, Premiers résultats de l'enquête de 2006, Études et résultats, DREES, n° 568, avril 2007](#)

#### ■ **Rapporteurs**

Deux nouveaux rapporteurs de l'ONPES ont été nommés: Hervé Léost et Marguerite Molheux, de l'IGAS. Ils succèdent à Bérénice Delpal.

# Les aides locales en réponse aux situations fragiles

Amedis

(Améliorer l'efficacité de l'intervention sociale)

Jean-Noël Baillon et Fatima Bellaredj\*

L'ONPES a confié à Amedis une étude afin de mieux appréhender la réalité des aides locales facultatives et/ou extralégales en direction des personnes et familles en difficulté émanant des collectivités (communes et conseils généraux), ainsi que des organismes sociaux (caisses d'allocations familiales, caisses primaires d'assurance maladie). Ce champ a été élargi à l'aide sociale à l'enfance (ASE), même si cette compétence relève des conseils généraux. L'utilisation des aides en tant que fonds de solidarité, leur caractère discrétionnaire, la typologie des aides (aide à la subsistance, au loyer, à l'énergie, etc.), ainsi que la latitude propre à chaque département pour en déterminer les montants, ont constitué autant de déterminants pour leur prise en compte dans cette étude.

L'étude s'est ainsi centrée sur la caractérisation des dispositifs locaux, en dégagant les principes qui les fondent (prestations universelles, prestations catégorielles, critères d'accès, degré de générosité...) et les modalités qu'elles revêtent (secours, prêts, périodicité...).

## Des aides locales de plusieurs natures

Les aides extralégales recouvrent trois modalités principales d'intervention propres aux organismes en charge de leur attribution (**tableau 1**).

**Les aides monétaires** octroyées par les collectivités et les organismes sociaux sont les plus importantes en nombre. Il s'agit en grande partie d'aides répondant à des situations exceptionnelles ou d'urgence (aide alimentaire, cantine, énergie, logement, etc.). Les autres formes d'aides monétaires cherchent à répondre aux situations les plus précaires, sans qu'elles aient toutefois un caractère exceptionnel : aides aux loisirs, aux vacances familiales, à l'insertion, etc. Les bénéficiaires sont principalement des allocataires des minima sociaux. La typologie des aides peut varier en fonction de qui octroie l'aide et des priorités qu'il s'est fixées. Par exemple, une CAF, dans sa démarche volontariste d'aide à l'habitat, a élargi les critères d'éligibilité d'une prestation légale pour aider au déménagement ; cette prime est attribuée dès le deuxième enfant.

**Les aides en nature** émanent principalement des associations caritatives et des communes sous forme notamment de colis (alimentaire, de Noël). Si, pour les communes, elles représentent une petite partie des actions menées par rapport aux aides monétaires, pour les associations, elles représentent l'essentiel de leur intervention : aide à la vêture, à l'ameublement, etc. Ces aides font office de variables d'ajustement quand aucune autre réponse ne peut être apportée aux demandes. Ainsi, ne pouvant contenter toutes les demandes, les collectivités et organismes sociaux peuvent réorienter vers les associations.

**Les aides tarifaires**, permettant l'accès à des services à tarif préférentiel (restauration scolaire, modes de garde, loisirs, culture, sport, etc.), sont uniquement octroyées par les communes, avec un soutien financier conséquent apporté par les CAF pour les établissements d'accueil du jeune enfant et les centres de loisirs sans hébergement. Ces aides indirectes s'inscrivent dans une logique d'attribution plus systématique, à l'inverse des précédentes qui se distinguent par leur caractère discrétionnaire, et de ce fait apparaissent peu ciblées sur les publics les plus en difficulté. Bien que ces aides soient modulées selon les revenus des demandeurs, au travers de l'application d'un barème et/ou d'un quotient familial, les communes apportent, dans la plupart des cas, une participation minimale dans la prise en charge du service, quel que soit le revenu.

## Quelques principes de base dans l'attribution des aides

En dehors des aides tarifaires, des aides monétaires et en nature sont octroyées selon l'appréciation des services qui instruisent les demandes. Si les modalités d'attribution et les modes d'accès peuvent varier, les aides monétaires<sup>1</sup> sont allouées selon deux principes de base :

- La vérification systématique de la mobilisation préalable des dispositifs de droit commun, les aides locales n'ayant pas vocation à se substituer aux aides légales. Cette posture interroge, eu égard à la part parfois non négligeable des budgets affectés aux situations

\* Ce texte n'engage que ses auteurs.

1. Ces principes valent également pour les aides en nature quand elles émanent des communes. Seules les associations caritatives n'appliquent pas forcément ces deux principes pour octroyer leurs aides en nature.

en attente de droit (RMI, CAF, Assedic) ou aux remboursements liés à un changement de situation à la suite d'un trop perçu.

- La nécessaire évaluation sociale comme garantie d'accès aux aides discrétionnaires. L'évaluation est en effet centrale dans le processus d'octroi des aides. Elle est le moyen d'apprécier la situation réelle des demandeurs. En dehors des prêts à l'équipement ménager des CAF ou des aides en nature, toutes les aides monétaires sont soumises à évaluation. Dans neuf cas sur dix, elle est réalisée par des travailleurs sociaux. La décision finale est prise par une commission *ad hoc* composée différemment selon les organismes. Dans les CAF, CPAM et communes, il s'agit souvent d'une émanation du conseil d'administration. Dans les conseils généraux, elle est constituée d'une représentation des seuls travailleurs sociaux.

## Des barèmes d'attribution quasi inexistant

Les aides monétaires sont très peu cadrées par des règlements précisant les conditions d'octroi. Cela est d'autant plus vrai que les aides revêtent un caractère exceptionnel. C'est alors la commission qui statue « au cas par cas ». Ainsi, peu de centres communaux d'action sociale (CCAS) ou services sociaux municipaux disposent d'un règlement effectif. Il en est de même pour les conseils généraux où, même si un règlement existe, les critères et modalités d'octroi ne sont pas toujours bien précisés. Dans les organismes sociaux, malgré l'existence d'un règlement définissant généralement les règles à suivre, les aides exceptionnelles dérogent souvent à ces critères.

**Tableau n° 1 Nature des aides, budgets alloués et publics destinataires**

	Communes ou centres communaux d'action sociale	Conseils généraux*	Caisse d'allocation familiale (CAF)	Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM)	Associations
<b>Nature des aides</b>	Monétaire Tarifaire En nature (colis, subventions associations)	Monétaire En nature (subventions associations)	Monétaire Tarifaire En nature (subventions associations)	Monétaire En nature (subventions associations)	En nature
<b>Typologie des aides (les plus courantes)</b>	Tarifification préférentielle (cantine, mode de garde, loisirs) Aides alimentaire, à l'énergie, à l'hébergement d'urgence, au logement	Aides alimentaire, à l'énergie, à la famille, aide aux loisirs... Aides spécifiques aux personnes isolées démunies de ressources (très marginal) Aides spécifiques aux loisirs et aux vacances	Aides à l'équipement, à l'amélioration de l'habitat, à la familles, aux jeunes sous forme de prêts et secours Aides non recouvrables aux vacances et aux loisirs venant en déduction du coût du séjour Tarification préférentielle (garde collective jeunes enfants, centres de loisirs)	Aides aux frais médicaux, à la mutualisation, au logement	Aide alimentaire (dont épicerie sociale), à la vêtue, à l'ameublement
<b>Montants moyens des aides monétaires (Mini – maxi)</b>	De 35 € à 134 €	De 142 € à 660 €	De 220 € à 622 €		
<b>Budget des aides (Mini – maxi)</b>	De 42 911 € à 234 481 €	De 99 907 € à 931 826 €	De 5 000 € à 98 295 €		
<b>Nombre d'aides par an</b>	Entre 738 et 2 973	Entre 458 et 1 731	Entre 5 et 736		
<b>Publics potentiels</b>	Tout public	Familles Personnes isolées, démunies de ressources	Familles et femmes enceintes	Assurés sociaux	Tout public
<b>Publics ciblés</b>	Bénéficiaires des minima sociaux Familles monoparentales	Familles	Familles monoparentales Bénéficiaires des minima sociaux	Assurés sociaux en maladie, maternité ou accident du travail subissant une forte perte de revenu	Bénéficiaires des minima sociaux

\* Les chiffres indiqués pour les conseils généraux (montants moyens, budget des aides et nombre d'aides) concernent uniquement les aides octroyées dans le cadre de l'ASE.

Des règles *a minima* peuvent pourtant s'appliquer, dans les collectivités et les organismes sociaux, même si elles ne sont pas toujours écrites et formalisées, recouvrant des cas d'urgence et des situations individuelles complexes et diversifiées. Il s'agit principalement d'un calcul de moyenne économique, qui prend en compte les ressources et les charges et détermine ce qu'il « reste à vivre » par personne et par jour. Cette règle s'applique quasi unanimement dans l'octroi des aides exceptionnelles, que le pourvoyeur soit une commune, une unité territoriale ou une CAF. Néanmoins, des différences existent dans les éléments pris en compte pour déterminer le montant des ressources et des charges qui peuvent être variables d'un site à l'autre. Les aides légales peuvent ainsi être prises en compte dans le calcul des ressources, les dettes (impayés de loyer, d'énergie...) dans celui des charges.

### Des aides communales d'un montant relativement faible...

Les aides monétaires allouées par les CCAS (ou les communes) sont d'un montant moyen relativement faible, pour ne pas dire très faible pour certains sites étudiés. Ainsi, le montant le plus bas est de 35€ par demande, et le plus haut de 134€. Une seule commune sur les dix observées octroie un montant moyen supérieur à 100€ par demande. Peu d'éléments permettent d'informer sur le montant des demandes mul-

tiples (par foyer et par an). Les entretiens réalisés et l'analyse d'un échantillon de 150 dossiers de demandes semblent néanmoins indiquer que le volume de demandes multiples reste limité. La faiblesse des montants octroyés interroge cependant sur l'importance des moyens mis en synergie pour répondre à ces demandes. Ainsi, la simple « consolidation des coûts salariaux » des personnes composant la commission d'attribution peut dépasser, pour une séance, le montant des aides allouées. Rapporté à l'ensemble de la population de la commune, les budgets consacrés annuellement sont au total très variés. Ils peuvent aller de 0,77€ à 3,77€ par habitant.

### ...conjugées à de fortes disparités selon les départements

Les aides départementales, notamment dans le cadre de l'ASE, peuvent être plus importantes, sans toutefois être présentes partout. Sur les six unités territoriales dont l'ensemble des informations ont pu être renseignées, les montants moyens passent de 142€ à 660€ par famille. Les disparités en termes de budgets alloués annuellement sont par contre encore plus importantes que dans les communes. Ils peuvent ainsi s'échelonner de 1,60€ à 16,38€ par habitant. De même, les aides extralégales des départements, notamment en direction des personnes isolées, enregistrent les mêmes disparités avec un budget total alloué de 130 000€ pour le département le plus peuplé, contre plus de 1 253 000€ pour un des autres départements étudiés.

Les organismes sociaux<sup>2</sup> peuvent également octroyer des aides tout aussi conséquentes. Pour les CAF, les montants moyens se situent autour de 600€ sur certains sites, dont une grande partie sont des prêts remboursables sur les prestations légales. Néanmoins, à l'échelle d'un site, le nombre de personnes (ou foyers) aidés est souvent très faible : au plus une centaine de personnes.

### Des budgets prédéterminés

La mission de chacune des institutions est de répondre aux situations les plus précaires, tout en restant vigilant à ne pas dépasser les budgets prévisionnels alloués. Un suivi rapproché de l'enveloppe budgétaire permet à chacun de rester dans le cadre de l'enveloppe autorisée, et parfois de s'interroger sur la pertinence et l'intérêt des aides, selon les fluctuations des demandes.

L'aide n'est jamais considérée comme un droit. Seuls les professionnels partenaires peuvent être destinataires d'une information autour des aides locales. Quand l'information est directement adressée au public, elle renvoie toujours pour plus d'informations à un service

### Champ et méthodologie de l'enquête

**Champ :** Dix communes ont participé à cette enquête sur les aides locales, auxquelles ont été associées les unités territoriales (des conseils généraux) et les organismes sociaux couvrant leur territoire. Les communes présentent certaines similitudes : de taille moyenne (entre 42 000 et 100 000 habitants), elles sont touchées par la précarité d'une partie de leur population. Le choix a été d'étudier deux communes par département. Les départements ont été choisis pour leur diversité géographique et sociodémographique.

**Méthodologie :** À partir d'un recensement le plus exhaustif possible, les règles, barèmes et modalités d'attribution des aides locales – quand ils existaient – ont été collectés puis analysés. Ce recueil d'information a été complété par des entretiens auprès des différents acteurs, par la participation à certaines commissions d'attribution pour mieux comprendre à la fois les modalités et pratiques d'attribution d'une part, des aides et leur articulation avec d'autres dispositifs existants. Enfin, une analyse a été faite à partir d'un échantillon de dossiers de demandes d'aides déposées auprès des communes et des conseils généraux. L'objectif était de mieux appréhender les pratiques d'attribution des secours, notamment quand les règlements ou barèmes sont inexistantes.

2. Seuls quelques organismes sociaux ont pu fournir l'ensemble des éléments (nombre d'aides, enveloppe budgétaire par site) : six CAF sur les neuf rencontrées et deux CPAM sur les sept. Les organismes sociaux ont néanmoins participé à l'étude en fournissant des éléments correspondant à l'ensemble de leur territoire et non à l'échelle des sites.

ou à un professionnel. L'établissement de critères plus ou moins restrictifs constitue également une stratégie permettant de réguler l'enveloppe des aides. Ainsi, le critère de durée de résidence est un des exemples limitant la demande. À l'inverse, des stratégies peuvent se mettre en place afin de prendre en compte un nombre plus important de situations sans pour autant dépasser les budgets alloués.

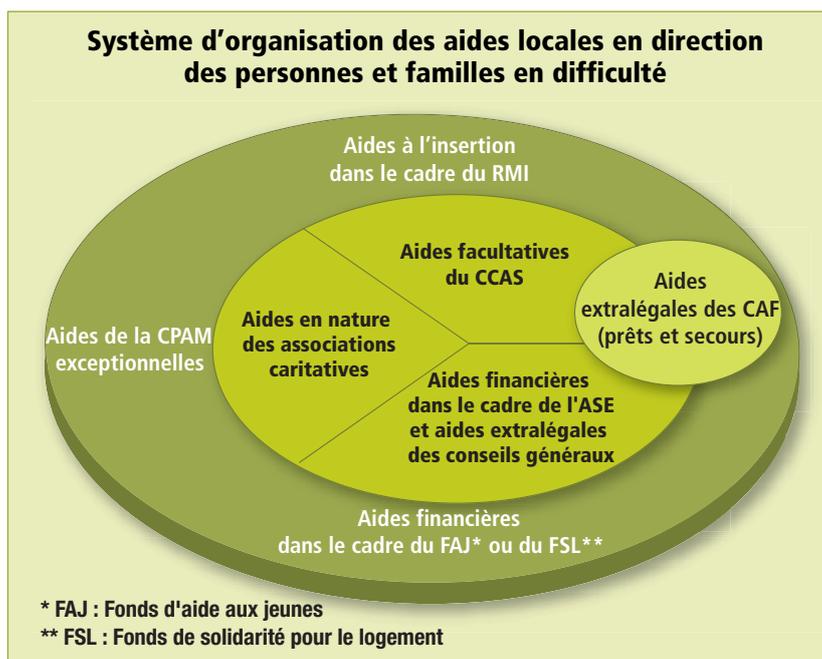
## Des aides complémentaires plus que cumulatives

Les modalités d'octroi des aides locales n'apparaissent pas toujours coordonnées en vue d'assurer une cohérence globale<sup>3</sup>. Néanmoins, quelques éléments permettent de poser l'hypothèse que les aides sont complémentaires bien plus que cumulatives (en dehors de l'aide associative en nature). Ainsi, les compétences respectives de chacun impliquent une orientation des aides auprès de certains types de publics : les familles pour les CAF et le département (dans le cadre de l'ASE), les assurés sociaux dans une situation bien particulière<sup>4</sup> pour les CPAM.

Sur le plan quantitatif, les aides individuelles extralégales émanant des organismes sociaux peuvent ne concerner que peu de personnes, dont la situation très particulière et l'urgence ne relèvent ni des prestations sociales légales ni des dispositifs partenariaux départementaux. Enfin, les CCAS peuvent ou non s'accorder pour rendre leurs aides complémentaires à celles d'autres institutions, ou n'intervenir que lorsque l'autre n'octroie pas d'aides. Qu'il y ait ou non un partenariat dans l'attribution des secours, il existe néanmoins une véritable interdépendance des aides accordées. Ainsi, les configurations étudiées présentent *a minima* une complémentarité recherchée dans plusieurs sites entre CCAS et unités territoriales. Dans le cas contraire, la « carence » d'aides proposées par l'un peut se traduire par une obligation de réponse pour l'autre.

Pour ces multiples raisons, les cumuls d'aides sont limités. Ils peuvent se produire lorsque des priorités identiques en termes de publics sont établies à l'échelon local, comme c'est le cas pour les familles monoparentales.

Les aides locales sont très liées à l'implication et aux priorités des collectivités qui les octroient. Les personnes en difficulté, qu'elles soient isolées ou en famille, peuvent trouver un premier degré de réponse au regard de leur situation auprès des communes, des unités territoriales des conseils généraux et des associa-



tions caritatives, c'est le premier cercle d'intervention. Un second degré de réponse peut également être apporté, en fonction du profil des personnes et d'une situation bien précise : par exemple, des aides à l'insertion en tant que bénéficiaires du RMI, des aides exceptionnelles en tant que jeune, c'est le second cercle d'intervention.

Pour leur part, les aides extralégales des CAF peuvent être à mi-chemin des deux cercles d'intervention en fonction des priorités retenues. Ainsi une des CAF étudiées prenait en compte toutes les situations d'urgence, choix atypique pour cette institution, la plaçant ainsi dans le premier cercle d'intervention.

Au total, les personnes en situation difficile vont plus spontanément se tourner vers la commune, l'unité territoriale et les associations. Les autres intervenants seront sollicités en fonction d'une situation particulière, et rarement directement par les personnes concernées (voir le schéma ci-dessus).

Pour conclure, les aides jouent globalement un rôle prépondérant face aux carences du droit commun. Elles interrogent sur l'équité notamment au regard des aides monétaires (pour l'essentiel discrétionnaires), et plus fondamentalement, sur le système actuel des minima sociaux, notamment sur leur insuffisance structurelle.

3. Les commissions d'action sociale d'urgence (CASU), qui cherchaient à répondre à ce souci de cohérence, ont disparu à la suite des difficultés de leur mise en œuvre opérationnelle.

4. Les aides sont liées aux dépenses causées par la maternité, la maladie, l'accident du travail et à leur conséquence directe dans le foyer.