



**Groupe de travail du CNLE**  
**« Propositions pour la prise en compte d'un reste à vivre  
et d'un revenu minimum décent »**

**Compte rendu de la séance du jeudi 7 avril 2011**

**Ordre du jour**

- ***Intervention de Didier Gélot (ONPES) :***  
Rappel du travail réalisé par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes) sur les aides locales facultatives.
- ***Audition d'Emilie Grouès, Agence nouvelle des solidarités actives :***  
Constats sur les aides sociales facultatives et leurs enjeux : comment renforcer la coordination des dispositifs d'aides et améliorer, à l'échelle d'un territoire, l'efficacité des réponses proposées par les différents opérateurs ?
- ***Audition de Dominique Saint-Macary, chef du département des enquêtes et analyses statistiques du Secours catholique :***  
Présentation des enquêtes nationales du Secours catholique sur la pauvreté des familles et présentation de la méthode d'analyse des budgets de référence des familles accueillies par les permanences de l'association ; présentation des préconisations et recommandations du Secours catholique.
- ***Audition de Chantal Richard, secrétaire confédérale de la CFDT :***  
Présentation des positions syndicales et des recommandations de la CFDT sur la question du « reste à vivre ».
- Synthèse des analyses et recommandations à verser au rapport du groupe de travail.

## **Membres présents :**

### **➤ PRESIDENT :**

M. Didier PIARD, Croix Rouge française

### **➤ RAPPORTEUR :**

M. François COUTEL, CNV

### **➤ EXPERT ASSOCIE :**

M. Didier GELOT, ONPES

### **➤ ADMINISTRATION :**

Mme Marie-France CURY, DGCS

### **➤ COMITES/CONSEILS :**

M. Bernard LACHARME, HCLPD

### **➤ ASSOCIATIONS :**

Mme Françoise CORE, ATD Quart Monde

Mme Marie MALLET, UNCCAS

### **➤ ASSOCIATIONS INVITEES :**

Mme Hélène MARCHAL, UNAF

M. Fabien TOCQUE, Croix-Rouge française

Mme Emmanuelle SOUBLIN, Croix-Rouge française.

### **➤ PERSONNALITES QUALIFIEES :**

M. Olivier BRES

### **➤ ORGANISMES SOCIAUX :**

Mme Juliette FURET, USH

### **➤ PARTENAIRES SOCIAUX :**

M. Daniel BOGUET, UPA

M. Jacques PERNEY, CFTC

### **➤ Secrétariat général du CNLE :**

Mme Christiane EL HAYEK

## **Audition sur les aides locales : introduction de Didier GELOT (ONPES)**

Lorsque l'ONPES s'est interrogé sur « quel(s) type(s) d'aide(s) sont attribués pour quel(s) type(s) de ménage(s)? », il y avait deux questionnements sous-jacents :

- Quels sont les niveaux des montants des aides locales ?
- Quid de la notion de « trappes à pauvreté » ?

De l'enquête réalisée par l'Observatoire dans une dizaine de villes moyennes, trois constats majeurs ressortent.

### **Il apparaît trois types d'aides qui ne se cumulent pas ou peu :**

- des **aides monétaires** : elles répondent à des situations d'urgence ou exceptionnelles ;
- des **aides « en nature »** : elles sont, en général, le fait d'associations ; ces aides interviennent « en plus des autres », lorsqu'on a tout épuisé ;
- des **aides « tarifaires »** : elles interviennent plutôt dans un cadre élargi - scolaire, loisir, culturel, sportif...-, de façon assez « automatique ». Si elles sont généralement modulées en fonction des situations des familles, elles sont, cependant, moins ciblées que les précédentes (elles peuvent concerner des personnes qui ne sont pas nécessairement en grande précarité).

La plupart du temps, les attributions d'aides sont effectuées après vérification de l'éligibilité et/ou du **cumul possible**. Le « bouche à oreilles » fonctionne assez bien entre les organismes sans qu'il y ait véritablement une liste de critères « objectifs » pour ouvrir ces droits spécifiques ; les situations sont appréciées « au cas par cas ».

**Les montants ne sont pas importants et, de plus, très disparates d'un territoire à l'autre.** Pour un ménage et pour une année, les aides peuvent s'échelonner de 35 à 135 euros, de la part des CCAS par exemple, et de 142 à 600 euros, s'agissant des aides exceptionnelles allouées par les départements dans lesquels les enquêtes ont été réalisées pour l'Onpes.

**Un certain « artisanat » et un certain manque de cohérence caractérisent l'attribution des aides locales ;** ces situations sont liées aux types de partenariat qui sont mis en place localement.

L'ensemble des résultats de l'enquête, comme le rapport, sont disponibles sur le site de l'Onpes. Voir aussi la Lettre n° 1 de l'observatoire, d'octobre 2007, disponible dans le dossier de cette réunion, sur le site du CNLE : <https://www.cnle.gouv.fr/Dossier-de-la-reunion-du-7-avril.html>

## **Audition d'Emilie GROUES (Agence nouvelle des solidarités actives).**

Un **exemple** est présenté d'emblée pour illustrer la multiplicité des aides disponibles sur un territoire :

- on dénombre dans la commune d'Elbeuf (Seine-Maritime) 80 dispositifs, pour un total de 19 acteurs intervenants ;
- on dénombre 26 dispositifs d'aide alimentaire pour le seul département de la Seine-Maritime.

L'offre d'aides locales est parfois excessive et trop disparate selon les territoires. Il y souvent des **doublons**, en raison d'un **manque patent d'informations et de transparence sur ces aides** - y compris en direction des professionnels - mais aussi du fait de l'éparpillement des moyens et de la faiblesse des missions transversales.

**Finalement, il n'y a pas de traitement homogène ou comparable des situations équivalentes dans les territoires.** Par ailleurs, cette disparité de traitement de la complexité produit aussi de l'hétérogénéité, des refus plus ou moins justifiés d'attribution d'aides, un côté « parcours du combattant », l'ensemble des dispositifs d'aides étant in fine passablement insatisfaisant et d'une efficacité « discutable ».

Emilie GROUES suggère, d'une part, de développer la **connaissance mutuelle des acteurs** de ce domaine, et insiste sur la **nécessité que les modalités d'intervention soient mieux coordonnées** et que l'on **réduise la complexité des mécanismes d'attribution**.

A cet effet, trois orientations sont à privilégier :

- procéder à des diagnostics de territoire prenant la forme de constats partagés sur l'état des lieux ;
- dégager l'ensemble des pistes d'actions hiérarchisées ;
- s'assurer collectivement d'une mise en œuvre « correcte ».

Il semblerait utile d'intégrer ici les préconisations du rapport Demarescaux, en particulier celles qui concernent la réforme des barèmes. Il serait préférable, par exemple, d'**accentuer la dégressivité** (c'est à dire de « donner plus à moins de bénéficiaires » plutôt que de « donner moins à plus de bénéficiaires »), de développer des concepts comme celui de « barèmes par plateau » pour limiter les effets de seuil, de privilégier des critères simples et connus de tous - pour les aides non urgentes du moins, comme par exemple le quotient familial, le revenu fiscal du ménage, etc.<sup>1</sup>

Il importe aussi, sans doute, de ne pas prôner de « solution unique », mais de tenir compte des cultures et de la nécessité d'adaptations locales : ici un reste à vivre « forfaitaire » (avec prise en considération de différentiels tenant compte des variations de niveaux de vie selon les territoires et, le cas échéant, des autres aides publiques et privées obtenues par le ménage considéré), là un système tenant compte de l'historique et des éventuels conseils et/ou injonctions faites précédemment, ailleurs la mise en place d'une sorte de revenu citoyen avec suppression de tous les autres types d'aides, etc.

Au-delà de la discussion sur les barèmes, il convient, en tout état de cause, de partir d'une bonne connaissance de base, d'éviter les « effets d'aubaine », d'assurer une lisibilité optimale<sup>2</sup> ; l'idéal apparaissant être un accord local de l'ensemble des partenaires sur l'idée d'un schéma global stratégique pour le territoire considéré, à partir d'un diagnostic commun, et la définition d'un programme d'actions ou d'une modalité concertée du traitement des dossiers.

(Voir, en annexe, la fiche détaillée de l'audition).

### Débat :

Olivier BRES considère qu'en opérant de la sorte, on risque de renverser la forme idéale de traitement. Selon lui, en effet, la question qui est de savoir « comment calculer le RAV et le RMD ? » n'est pas du tout posée, et encore moins résolue... Pour la raison principale que, dans le « modus opérande » évoqué, on a insuffisamment défini les objectifs.

En réponse, Emilie GROUES indique que l'on ne dispose pas de « méthode type » :

- A Laval, par exemple, des revenus divers du ménage (qui se composent, selon les cas, de salaires et/ou de minima sociaux auxquels on ajoute les allocations familiales et les aides au logement) sont retranchés les loyers et factures d'énergie ainsi que les charges de mutuelle, de véhicule(s) personnel(s) et de garde d'enfant.
- La CNAF a un autre mode de calcul, faisant intervenir le quotient familial.
- Dans d'autres lieux, on inclut toutes les aides, y compris celles d'associations privées...

Pour Françoise CORE (ATD Quart Monde), il serait souhaitable que ces aides soient considérées comme des droits : c'est ce que les gens demandent ! C'est ce qu'il faut obtenir pour eux.

Didier GELOT indique qu'un groupe de travail de l'ONPES poursuit un projet d'étude en ce moment sur une définition du revenu minimum décent par catégorie de ménages. **Il pense que le GT du CNLE devrait pouvoir proposer une sorte de cadrage « éthique » ou philosophique sur ce qu'il faut entendre par « Revenu Minimum Décent ».** Et faire en sorte qu'un consensus s'établisse autour de ce concept.

Bernard LACHARME juge utile de différencier « aides légales » et « aides facultatives ». Pour lui, le barème est « excluant par nature » ou peut être ressenti comme tel. De plus en plus de ménages sont

---

<sup>1</sup> Dans le département des Pyrénées-Orientales, la gestion des dispositifs d'aides occupe 4 agents à temps plein dans les services !!!

<sup>2</sup> Par exemple, en Charente, le FSL est délégué à un G.I.P, qui en assure la gestion. Ailleurs, on a préféré mettre en place un « fonds d'attribution »...

contraints de solliciter le Fonds de solidarité logement car il n'y a pas eu assez d'évolution des barèmes. Par ailleurs, il fait part de l'interrogation de plus en plus grande que lui inspire la notion de « reste à vivre ». Il lui semble que le CNLE gagnerait à proposer une définition acceptable par le plus grand nombre.

A la suite de ce questionnement, Marie MALLET (UNCAS) se demande à qui devrait incomber ce travail et qui serait le mieux placé pour en assurer les fonctions de coordination. L'interprétation du concept varie, évidemment, selon la zone ou le territoire habité : rural, ville moyenne, zone très urbaine...

#### **Audition de Chantal Richard, CFDT :**

Chantal Richard soulève la difficulté de définir « un travail décent ». La CFDT insiste sur la nécessité d'une politique d'accès à l'emploi plus active / offensive en direction des publics les plus fragiles. Selon elle, il est primordial que les revenus du travail fassent vivre. La question d'un « travail décent » amène à une réflexion sur un « revenu décent ».

Les travailleurs des PME ne bénéficient pas des mêmes avantages que ceux des grandes entreprises qui ont un comité d'entreprise. Et le type de contrat de travail peut également avantager ou non les travailleurs : une personne en CDI aura plus de facilité à obtenir un crédit bancaire. La notion de RAV est différente selon la nature du contrat de travail des personnes et la taille des entreprises dans lesquelles elles travaillent.

Est ce que le RAV ne correspondrait pas à un RSA socle ? Or, celui qui est au RSA dispose de droits connexes. Qu'en est-il du salarié ayant ce même niveau pour son RAV ? Par exemple, comment peut-il se soigner, se loger s'il dépasse de peu les plafonds d'aide sociale ?

On voit bien qu'il pourrait y avoir des disparités considérables entre les dispositifs s'ils ne sont pas pensés en cohérence. A la CFDT, on a tendance à penser que la création éventuelle de nouveaux dispositifs ne saurait aller sans la revalorisation concomitante des anciens mécanismes, au premier rang desquels le SMIG, au moins à due proportion.

Pour la CFDT, beaucoup de réponses aux nombreuses questions sur le sujet d'un « revenu décent » doivent venir du niveau local : la question de la coordination, le mode de calcul, les effets de seuil, les modalités de gestion, les contrôles... Il lui paraîtrait particulièrement judicieux de profiter de l'implantation de l'Agence des solidarités actives (Ansa) dans 30 départements pour faire remonter les expériences et choisir les formules les plus adaptées. Elle souligne que les conclusions des enquêtes expérimentales menées en Seine-Maritime et à Strasbourg devraient fournir les références utiles pour la mise en œuvre de ces nouveaux concepts que sont le « reste à vivre » et le « revenu minimum adéquat ».

La CFDT revendique la revalorisation des minimas sociaux. Pour le syndicat, l'ASS et le RSA devraient être revalorisés à hauteur de 55% du seuil de pauvreté, soit 522 euros (au lieu de 466 euros actuellement), car le seuil de pauvreté actuel a deux ans de retard !

Quelles que soient les solutions envisagées pour l'avenir, elles doivent être accompagnées **d'un effort considérable d'information sur l'ensemble de ces aides et d'un affichage important des dispositifs existants.**

Enfin, la revalorisation des minima sociaux se conçoit d'autant mieux dans le cadre d'une politique publique d'accès à l'emploi ! Et les motivations/incitations à l'emploi ne reposent pas exclusivement sur les revenus qui en découlent - même si les termes de justification du RSA renvoient opportunément à l'idée qu'**il permet « des moyens convenables d'existence »** (art. 1 de la loi sur le RSA).

Les représentants du Secours catholique, Dominique SAINT-MACARY et Bernard SCHRICKE, font état de l'observation attentive des situations de pauvreté et de précarité que mène cette association depuis 1982 - période depuis laquelle ont été analysées environ 100 000 situations par an, à partir de l'étude des dossiers d'accueil, retranscrits sur des fiches anonymes et transmis au siège par les permanences du réseau.

Ce travail fournit l'occasion d'esquisser les **profils des personnes accueillies** - emploi, ressources, loyer, impayés... Sans vouloir définir ce que serait le « pauvre moyen », le rapport établi annuellement souligne des évolutions. On constate par exemple, année après année, qu'on est confronté à un surnombre de **familles monoparentales** par rapport à leur part dans la population.

Une problématique spécifique est choisie chaque année (isolement, familles, femmes...). Celle de 2010 portait sur les **budgets des ménages**, à partir d'un relevé de 1063 budgets réels, décrits dans les dossiers d'accueil. Dominique SAINT-MACARY explique comment sont analysés les budgets des ménages accueillis dans les permanences du secours catholique : en partant des ressources, on retranche les dépenses dites « contraintes », puis les dépenses dites « souples » - alimentation et habillement – et enfin les remboursements de dettes. Beaucoup de fiches aboutissent à des soldes négatifs, ce qui signifie que l'endettement est inévitable ! Elle souligne aussi qu'on ne peut pas établir de budget pour les gens qui ne disposent d'aucune ressource, et les ménages étudiés dans ce cadre ne sont donc pas les plus pauvres... (Voir synthèse plus détaillée de l'audition en annexe).

### Débat :

Françoise CORE (ATD Quart Monde) note l'intérêt de cette étude et se demande, elle aussi, comment les personnes peuvent vivre avec ces budgets... Elle souligne qu'on ne peut pas se limiter à l'analyse des statistiques ; il y a aussi le **ressenti des personnes vis-à-vis de la dureté des conditions de vie** à prendre en compte. Un travail sur le pouvoir d'achat a été réalisé lors d'une université populaire d'ATD Quart Monde : la peur « de ne pas pouvoir payer » alimente l'angoisse des personnes en situation de pauvreté ; elles ont exprimé leur peur de ne plus arriver à survivre, et notamment la peur de l'expulsion du logement quand elles ne peuvent plus payer les loyers et les charges afférentes. Elles parlent aussi de la **menace sur la vie en famille** qui pèse sur eux. Les personnes en situation de pauvreté veulent vivre décemment, elles estiment qu'elles sont contraintes à quémander.

Chantal RICHARD se dit aussi très intéressée par l'approche présentée. Elle fait remarquer que l'alimentation est présentée parmi les « dépenses souples », comme une variable d'ajustement du budget. Or, la quantité et la qualité de l'alimentation sont des éléments de bien-être et, au-delà, de l'état de santé. Elle observe qu'on intègre rarement la santé aux lignes du budget. Il faut donc aller plus loin dans cette direction.

Bernard SCHRICKE indique que les aides accordées pour des dépenses de santé explosent dans le budget de l'association. Il fait remarquer l'intérêt de revenir à une indexation des prix qui intégrerait les nouveaux modes de vie, car **l'évolution de l'indice des prix est encore plus forte sur les prix des services et des dépenses contraintes**. Il fait état de la très grande hétérogénéité des aides selon les territoires. Il pense qu'il serait utile que le CNLE puisse **intégrer la question de l'énergie** dans sa réflexion. Enfin, il exprime le point de vue que des personnes non accompagnées ne sont pas en mesure d'envisager la possibilité d'épargner, alors même qu'elles en auraient la capacité financière.

François COUTEL évoque l'intérêt qu'il y aurait à se poser la question « par l'autre bout » : celui des « sur-salaires » ; d'une part, parce que la limitation de ceux-ci pourrait permettre l'alimentation ou à défaut l'amorçage d'un fonds destiné aux financements des mesures dont on parle ; d'autre part, parce que ce dont on parle ne saurait être totalement déconnecté d'une politique des salaires qui obligerait aussi à une **progressivité minimale** pour ceux des salariés condamnés au SMIC à vie !

Sauf à ce que le marché du travail ne s'adapte lui aussi à ces solutions temporaires, partielles et transitoires, et ne conduise les employeurs à s'orienter toujours plus vers des formes de travail de plus en plus précaires et « à temps partiel », comme le craint la CFDT, entre autres...

Christiane EL HAYEK rappelle que ce groupe du CNLE s'est autosaisi d'un sujet particulièrement sensible (définir la notion de « reste à vivre ») sans avoir encore un mandat bien défini. Elle indique que le point de départ de la réflexion - et l'intuition des membres du CNLE - était qu'« il y avait quelque chose à explorer sur ce sujet-là ». Il lui semble qu'il nous faut assumer cette frustration temporaire jusqu'à pouvoir mieux dégager le mandat du groupe de travail et son périmètre d'action. Une batterie d'interrogations demeure. Il y a une série de domaines différents qui permettent d'aborder le sujet. Il faut que nous parvenions à nous accorder sur ceux que nous choisirons d'explorer : méthodes de calcul, posture philosophique, démarche qualitative, etc.

Didier PIARD, quant à lui, se pose la question de « qui peut le mieux venir éclairer notre lanterne ? », ainsi que les entrées qu'il serait souhaitable de privilégier.

Pour sa part, Marie-France CURY aperçoit deux axes principaux :

- l'approfondissement du concept de RAV ;
- les objectifs d'un Revenu Minimum Décemment.

Plutôt que d'associer immédiatement à nos réunions des personnes directement concernées par les situations de précarité que nous analysons - proposition faite par Didier PIARD-, il paraît plus opportun à un certain nombre de membres de constituer une sorte de « groupe miroir », lorsque nous aurons suffisamment avancé, afin de tester auprès de ces personnes nos observations et débuts de préconisations, le moment venu. A condition, précisent plusieurs membres, d'avoir particulièrement bien préparé les conditions de cette invitation.

## FICHES ANNEXES :

*Audition du Secours catholique :  
Dominique Saint-Macary (Chef du Département des enquêtes et analyses statistiques)  
Présentation du rapport « Statistiques d'accueil 2009. Ressources, crise et pauvreté ».*

Dominique Saint Macary a présenté l'enquête nationale réalisée par le Secours catholique sur la pauvreté des familles, à partir de l'analyse des budgets de référence des familles accueillies par les permanences de l'association. Avec Bernard Schricke, elle a également mis en évidence les préconisations et recommandations formulées par le Secours catholique.

Le rapport s'appuie exclusivement sur les situations de pauvreté rencontrées par le Secours catholique (au nombre de 637 200 en 2009). Les personnes accueillies vivent, pour la plupart, en-dessous d'un seuil de pauvreté à 40 % (sachant que le seuil de pauvreté national en 2007 s'élevait à 908 €).

Le thème central du rapport 2009 porte sur les ressources et les budgets des ménages pauvres, à partir d'un relevé spécifique qui se base sur les dossiers d'accueil. De leur examen, on dégage un profil général. En 2009, celui-ci s'appuie sur l'analyse de 101 140 situations différentes.

### ➤ **Le mode de recueil**

Dominique Saint-Macary a présenté plus particulièrement le mode de calcul que le Secours catholique a adopté pour mettre en évidence les budgets familiaux : les chiffres ont été pris dans les dossiers d'accueil établis par les bénévoles du Secours catholique.

A partir du dossier d'accueil, les bénévoles remplissent une fiche statistique anonyme. Idéalement, tout dossier d'accueil devrait donner lieu à une telle fiche.

Le Secours catholique mène un travail statistique, au niveau national, depuis 1982, qui a connu des étapes diverses jusqu'à aujourd'hui. Toutes les délégations (quasi départementales) font remonter leurs données et le Département des enquêtes et analyses statistiques du Secours catholique analyse environ 100 000 situations par an : il ne s'agit pas d'un recueil méthodique échantillonné. En revanche, c'est la loi du grand nombre, cela représente environ 15 % des personnes seules ou des familles que cette association reçoit.

Les budgets analysés sont classés selon le nombre d'enfants et d'adultes et le type de ménage concerné (exemple : ménages vivant en zone rurale ou dans une grande ville ou une ville moyenne ...)

Bernard Schricke précise que les personnes rencontrées par le Secours catholique vivent en dessous d'un seuil de 40 % du seuil de pauvreté.

### ➤ **L'analyse des données**

Il ne s'agit pas de calculer les ressources du « pauvre moyen » mais bien de faire émerger les thématiques ou phénomènes majeurs touchant les familles les plus pauvres. Par exemple, depuis quelques années, le Secours catholique constate que les familles monoparentales sont de plus en plus nombreuses à venir à ses permanences et que leur situation est de plus en plus précaire. Le Secours catholique accueille quatre fois plus de familles monoparentales que leur proportion dans la population d'ensemble.

### ➤ **Construction de budgets de référence pour les différents types de ménages**

#### **a) Dépenses contraintes**

L'étude souligne l'existence de dépenses contraintes, dépenses inévitables, qui sont les suivantes : loyer, énergie, eau, chauffage, téléphone, internet, impôts, frais de transport, de garde...



Le total des dépenses contraintes peut atteindre 410 euros pour une personne seule. C'est la fourchette de dépenses contraintes la plus basse qui a été retenue, c'est-à-dire avec un loyer qui n'est pas celui de la région parisienne ou de Paris. Le montant des dépenses contraintes d'un ménage varie entre 410 € et 590 € selon la composition du foyer (hors région parisienne).

L'inflation généralisée des prix a des conséquences sur les coûts des dépenses contraintes, surtout pour les ménages les plus fragilisés.

Il est souligné qu'aujourd'hui Internet et le téléphone doivent être considérés comme des dépenses contraintes : l'accès à l'emploi et à l'information nécessitent de tels outils, car il faut être rapidement accessible et accéder aux sources d'information.

### **b) Dépenses souples ou dépenses de la vie courante**

Les dépenses souples sont celles liées à l'alimentation et à l'habillement et elles constituent les variables d'ajustement pour ces familles. Même en retenant les prix des denrées d'une épicerie sociale, les budgets d'alimentation analysés ne permettent pas de respecter les préconisations du plan Nutrition/Santé. Peut-être que ces budgets permettent de se nourrir mais pas de bien se nourrir. Quant aux dépenses liées à l'habillement, elles peuvent être modulées, mais pour autant elles ne peuvent pas être réduites à 0.

Dominique Saint-Macary précise que des questions ayant trait à la santé (notamment, renoncement aux soins, problème des distances à parcourir...) ne sont pas posées dans les dossiers d'accueil. Cette étude est exploratoire, il y a donc des lacunes. Il faut sans doute aller encore plus loin. Mais l'observation des secours financiers accordés par le Secours catholique pour ce qui touche à la santé (dépenses de santé et prise en charge d'une complémentaire santé) montrent que c'est un poste budgétaire qui monte.

### **c) Solde**

Dans plusieurs cas de ménages, le solde calculé après dépenses contraintes et dépenses souples est négatif, cela veut dire qu'il y a des remboursements de dettes et un surendettement (cf. tableau 26 du rapport). Quand le solde est négatif et que s'y ajoutent les charges de dette, le budget des ménages plonge. Le surendettement se creuse de plus en plus.

Même concernant les personnes les moins démunies, on constate qu'elles n'ont qu'un reste à vivre minime à gérer. On peut dire que la gestion de leur budget est impossible, surtout quand s'y ajoute les problèmes de non recours aux aides sociales et les écarts de niveau de vie selon le lieu dans lequel on vit. L'analyse régionale, présentée dans le rapport, montre par exemple qu'entre l'Ile-de-France et le Limousin, il y a des situations très différentes.

Dominique Saint-Macary met en évidence les difficultés des personnes pauvres à gérer un budget quand elles n'ont presque rien. Ces personnes ne sont pas négligentes, mais au contraire déploient une énergie et des qualités de gestion pour s'en sortir que certains d'entre nous ne seraient pas capables de déployer.

Toutefois, il faut noter que le terme « reste à vivre » à proprement parler n'est pas utilisé par le Secours catholique, car selon cette association il existe des définitions tellement diverses que le concept est flou.

#### **➤ Préconisations du Secours catholique**

1. Bien que le taux inflation soit actuellement assez faible, il faut souligner que les personnes pauvres consomment des produits de première nécessité dont les prix n'ont cessé d'augmenter (notamment, énergie et alimentation). Un indice des prix global doit être établi pour toute la population, pour définir plus précisément l'impact de l'évolution des prix sur les dépenses contraintes des ménages les plus fragilisés et pour définir les critères du « reste à vivre ».
2. Pour le Secours catholique, plutôt que de revendiquer une revalorisation des minima sociaux, il faut recalculer les paniers de biens que ces minima sont censés solvabiliser car de nouvelles

dépenses sont devenues indispensables aujourd'hui telle que le téléphone et Internet. En effet, elles sont devenues des dépenses contraintes puisque l'accès à l'emploi et à l'information nécessitent de tels dispositifs.

3. Aujourd'hui, il existe une trop grande hétérogénéité des aides sociales attribuées selon les territoires. Il y a beaucoup d'inégalités selon les territoires car certaines régions y sont plus favorables que d'autres. Par exemple, on constate que les délais d'attente avant que l'aide puisse être renouvelée varient selon que l'on vit dans telle ou telle région/ville : dans certains départements, on peut être aidé plusieurs fois dans la même année et dans d'autres seulement tous les 3 ans. Pour *Bernard SCHRICKE*, pour qu'on puisse travailler sur une définition harmonisée du reste à vivre, il faut empêcher l'hétérogénéité de tels dispositifs.
4. Enfin le problème majeur de l'attribution des aides locales est qu'au moment où les ménages demandent de l'aide, ce sont les ressources de l'année précédente qui sont prises en compte et non leur situation financière actuelle. Or la majorité des ménages n'a pas de capacité d'épargne, ce qui crée des trappes à pauvreté.

**Audition de l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives (ANSA) :**  
**Emilie Grouès – chargée de mission**  
**Présentation du rapport « Aides sociales, enjeux et pratiques locales »**

Emilie Grouès a présenté le rapport rédigé par l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives (ANSA) et le groupe Chèque Déjeuner, fruit des réflexions sur les enjeux de l'organisation des aides locales d'un comité d'experts, et largement illustré par les pratiques locales partagées par les collectivités.

Le rapport s'efforce de dresser un panorama des dispositifs d'aides sociales (sans prétendre à une impossible exhaustivité), afin de fournir aux décideurs des collectivités des pistes de réflexion pour répondre à un double enjeu : répondre aux besoins des usagers grâce à un service de qualité tout en rendant la gestion des aides aussi efficace que possible, afin d'optimiser les dépenses publiques.

De cette étude approfondie de l'organisation des dispositifs d'aides sociales se dégage un ensemble de constats sur les limites et enjeux des dispositifs, dont les rédacteurs tirent plusieurs pistes d'actions destinées à renforcer l'efficacité des dispositifs.

Emilie Grouès a dressé un bilan de ces difficultés, avant de livrer quelques pistes d'action.

➤ **L'hétérogénéité des acteurs nuit à la clarté des dispositifs existants**

Il existe une multitude d'aides due à une très grande pluralité d'acteurs. Une étude menée par Solidarités Actives illustre parfaitement cet état de fait : il existe en Seine-Maritime, « sur un territoire d'environ 60 000 habitants, 80 dispositifs différents, proposés par 19 acteurs, sans spécialisation thématique. Sur une seule commune, un demandeur a face à lui 10 organismes différents et un catalogue de 41 dispositifs ».

L'action des différents acteurs est très peu coordonnée, conduisant à une incohérence et une redondance des dispositifs, alors que certains objets ne sont pris en charge par aucune structure. Cela s'explique par le fait que les acteurs se connaissent très mal, et d'importantes disparités territoriales. Il y a en effet peu d'interaction entre les acteurs, et celles-ci reposent en grande partie sur des relations informelles.

Une clarification des niveaux d'intervention des différents acteurs est donc nécessaire pour l'ANSA. Dans une logique d'optimisation des moyens de l'aide sociale tout d'abord, mais également pour favoriser un accès à l'aide équitable pour l'ensemble des bénéficiaires.

La connaissance limitée des dispositifs par les bénéficiaires, les difficultés d'accès à l'information pour les travailleurs sociaux, ou encore le manque de procédures de co-instruction - conséquences directes de la disparité de l'offre - ont en effet pour conséquence un accès aux aides très inégal pour les usagers. L'accès aux aides est donc entravé par cette hétérogénéité des modes d'attribution, ce qui amène souvent les usagers à considérer les démarches comme un « parcours du combattant ». D'autant que pour la collectivité, l'éparpillement des aides de petits montants a un effet contre-productif.

Emilie Grouès suggère donc de développer la connaissance mutuelle des acteurs de l'aide sociale, elle insiste sur la nécessité que les modalités d'intervention soient mieux coordonnées, que l'on réduise la complexité des mécanismes d'attribution et qu'on accentue la cohérence et la lisibilité des dispositifs existants.

➤ **Pistes d'action pour renforcer l'efficacité des dispositifs**

L'ANSA préconise trois étapes pour la réforme des dispositifs d'aides :

- Établir des diagnostics de territoire et en extraire des constats à partager entre les acteurs
- Déterminer les pistes d'action à mettre en œuvre grâce à une collaboration multi-partenariale
- Mettre en œuvre les actions collectivement.

Plusieurs scénarios ont été étudiés par l'ANSA afin de réformer les dispositifs d'aides, tout en optimisant la gestion des ressources financières disponibles. Afin de ne pas se contraindre à aider moins de bénéficiaires ni de diminuer le montant des aides accordées, l'ANSA recommande d'accentuer la dégressivité des barèmes d'attribution. Enjeu de l'organisation/lourdeurs dans la délivrance des aides. Besoin de souplesse, d'adaptation en matière d'aides sociales.

Développer le concept de « barèmes par plateau » permettrait d'éviter les effets de seuil, une diminution sensible de revenu au moment de l'obtention d'un salaire à temps plein. Le cumul des barèmes contribue également à ces effets de seuils. Les barèmes mis en place devront donc être cohérents et s'adapter à chaque individu.

L'ANSA recommande ainsi de fixer plusieurs paliers pour une même aide, ainsi que de lisser les critères de fin d'éligibilité des bénéficiaires. Cela permettrait de rendre l'aide globale plus juste en traitant les périodes difficiles des bénéficiaires de manière plus flexible.

L'évolution des barèmes d'aides doit également tenir compte des disparités territoriales. L'ANSA recommande ainsi de coordonner la réforme des dispositifs sans pour autant harmoniser leur gestion au niveau national. Il est donc nécessaire de se mettre d'accord sur le plan local avec les collectivités territoriales, avec pour objectif la mise en place d'un plan stratégique global.

Pour l'analyse des demandes aides, les notions de Reste à Vivre et de Quotient Familial peuvent être utilisées dans différents contextes. L'utilisation de critères simples et uniformisés doit être favorisée.

Émilie Grouès conclue sa présentation en soulignant que l'organisation de l'attribution de l'aide représente un véritable enjeu. Elle engendre actuellement des coûts importants : une étude dans le département des Pyrénées-Orientales a permis de faire apparaître que s'il n'y avait aucune dérive budgétaire, l'attribution de l'aide mobilisait 40 ETP, de même qu'à Strasbourg elle représente 40 à 60% des budgets d'aide.

- **S'agissant de l'attribution des aides locales (cf. ANSA), trois pistes de recommandation peuvent être explorées :**
  - Pour les méthodes de calcul des budgets des ménages pour l'attribution des aides locales, et du fait qu'on ne dispose pas de « méthode type », on pourrait peut-être suggérer des modalités homogènes, au moins pour la prise en considération des ressources.
  - Pour aider au règlement des situations de précarité, un accompagnement des personnes en situation de précarité en complément de l'attribution des aides locales, quelle que soit leur nature, semble indispensable.
  - On pourrait expérimenter des formules d'assistance et/ou de solidarité de proximité pour accompagner les personnes en situation de précarité vers des possibilités d'épargne, quand ces familles peuvent en avoir la capacité.