

Les aides et secours délivrés par les CCAS et CIAS



Union Nationale des Centres
Communaux d'Action Sociale



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE DU TRAVAIL,
DES RELATIONS SOCIALES
DE LA FAMILLE
ET DE LA SOLIDARITÉ

DÉLÉGATION
INTERMINISTÉRIELLE
À L'INNOVATION,
À L'EXPÉRIMENTATION
SOCIALE
ET À L'ÉCONOMIE SOCIALE

Abonnez-vous à



Actes

Actions & Territoires
du Social

1^{er} magazine
de l'action sociale locale

Pour nos adhérents

1 an
(10 numéros)
= 30 €

Retrouvez chaque mois

→ Offre réservée aux CCAS
adhérents situés dans
les villes de moins de
3 150 habitants

→ Gratuit, dans
chaque numéro,
une fiche pratique
détachable pour
faire le point
sur la législation.

- Un dossier complet sur l'un des thèmes majeurs de l'action sociale de proximité
- L'interview ou la réflexion d'une personnalité
- Les réalisations sociales originales, les initiatives locales, les partenariats...
- La législation et l'information technique
- L'information sociale européenne
- L'actualité sociale nationale, une sélection d'ouvrages utiles, le meilleur du web...



Union Nationale des Centres
Communaux d'Action Sociale

À retourner à : UNCCAS - Service abonnements
Villa Souchet - 105, Avenue Gambetta BP3 - 75960 PARIS cedex 20

M/M^{me}/M^{lle} : Organisme :

N° d'adhésion UNCCAS : Adresse :

BP : Code Postal : Ville :

Tél. : Fax : E-mail :

Cachet et signature

→ Villes de moins de 3 150 habitants :

Oui, je m'abonne à ACTES
"Actions et Territoires du Social"
au prix de 30 €*.

→ Villes de plus de 3 150 habitants :

Oui, je m'abonne à ACTES
"Actions et Territoires du Social"
au prix de 70 €*.

→ Non-adhérents : Oui, je m'abonne à ACTES "Actions
et Territoires du Social" au prix de 80 €*.

→ Offre réservée à nos adhérents :

Oui, je souhaite bénéficier de votre offre d'abonnement supplémentaire à Actes

au prix de 28 €/an (villes de moins de 3 150 habitants)

au prix de 53 €/an (villes de plus de 3 150 habitants)

et ce dès le second abonnement.

Nombre d'abonnements supplémentaires :

→ Paiement à réception de facture par : Chèque bancaire ou postal à l'ordre de l'UNCCAS Mandat administratif

* Frais de port inclus

Introduction p 5

Chapitre 1

Les conditions et modalités d'attribution des aides individuelles
facultatives et secours délivrés par les CCAS/CIAS p 7

- 1 - Les critères d'octroi des aides p 9
 - 1.1 - La rédaction des critères p 9
 - 1.2 - Les conditions générales administratives d'éligibilité p 10
 - 1.2.1 - Description des modes de calcul du niveau de ressources p 10
 - 1.2.2 - Vigilance quant aux modes de calcul utilisés p 15
 - 1.3 - Conclusion sur l'adoption de critères d'attribution p 16
- 2 - Description des aides octroyées par les CCAS/CIAS p 16
 - 2.1 - Les différents types d'aides p 16
 - 2.1.1 - Les secours d'urgence p 17
 - 2.1.2 - Les aides (renouvelables) p 17
 - 2.1.3 - Les prêts ou avances remboursables p 18
 - 2.2 - Les différentes formes d'aides p 19
- 3 - Les procédures d'accès aux aides individuelles et secours p 19
 - 3.1 - Les justificatifs à apporter p 19
 - 3.2 - L'instruction de la demande p 20
 - 3.2.1 - Le conseil d'administration compétent pour attribuer les aides
individuelles facultatives p 20
 - 3.2.2 - La commission permanente, procédure plus souple pour l'attribution
des aides facultatives individuelles p 22
 - 3.2.3 - Le versement de l'aide au bénéficiaire p 23
- 4 - La notification de la décision p 24
- 5 - Le contrôle de légalité et l'affichage des délibérations p 25

Chapitre 2

Description quantitative de la pratique générale distributive
des CCAS et CIAS p 29

- 1 - La part consacrée aux aides facultatives dans le budget moyen de
fonctionnement d'un CCAS/CIAS p 30
- 2 - Les différents postes du budget moyen consacré
aux aides facultatives p 31
- 3 - Le montant moyen des aides individuelles et le nombre moyen
de bénéficiaires par CCAS p 33

Chapitre 3

Éléments complémentaires sur les profils des demandeurs d'aides
financières suivis par les CCAS et CIAS p 35

- 1 - Les situations familiales des demandeurs p 36
 - 1.1 - La répartition des demandeurs par sexe et par situation familiale . . p 36
 - 1.2 - La répartition des demandeurs par âge p 37
 - 1.3 - La répartition des demandeurs par diplôme p 37

- 1.4 - La répartition des demandeurs par type de logement p 38
- 1.5 - La répartition des demandeurs selon le nombre de personnes/d'enfants à charge p 39
- 1.6 - La situation financière des demandeurs p 40
- **2 - Les situations professionnelles des demandeurs p 41**
- 2.1 - La situation au regard de l'emploi p 41
- 2.2 - La situation des demandeurs au regard des allocations (autres que les prestations familiales et allocations logement) p 42
- 2.3 - La couverture santé au regard des situations professionnelles p 43
- **3 - La situation des demandeurs au regard des aides versées par les CCAS et les autres acteurs locaux p 45**
- 3.1 - L'octroi de l'aide p 45
- 3.1.1 - Les motifs de refus p 45
- 3.1.2 - Le cumul des aides p 45
- 3.2 - La nature des aides octroyées par les CCAS et les autres acteurs sociaux p 46
- 3.2.1 - La nature des aides p 46
- 3.2.2 - La répartition des aides versées par les différents acteurs sociaux selon leur nature p 46
- 3.3 - Le montant moyen des aides par acteurs sociaux p 47
- 3.4 - L'incidence des aides sur le reste à vivre des demandeurs p 47
- 3.4.1 - Le reste à vivre des couples au regard de l'emploi (en euros) p 47
- 3.4.2 - Le reste à vivre des personnes isolées au regard de l'emploi (en euros) p 48
- 3.4.3 - Le reste à vivre des demandeurs selon la composition familiale (en euros) p 49
- Annexe 1
Le contexte des travaux menés par l'UNCCAS p 51
- Annexe 2
Règlement pour la délivrance d'aides facultatives du CCAS de Clermont-Ferrand p 54

La mise en œuvre d'une « action générale de prévention et de développement social dans la commune »* fondée sur l'observation et l'analyse des besoins sociaux sur leur territoire, figure parmi les missions fondamentales des CCAS/CIAS.

Pour mener à bien cette mission relevant de la politique facultative et volontariste des communes, le CCAS peut actionner différents leviers d'intervention. Parmi eux figure notamment l'attribution de prestations en nature ou en espèces, remboursables ou non.

La très grande diversité de ces prestations individuelles mises en place par les CCAS/CIAS (secours, aides, prêts, etc.) témoigne de leur souplesse d'intervention et de leur réactivité. Elles sont une réponse de proximité, ponctuelle et néanmoins essentielle, dans la lutte contre la précarisation des personnes en difficulté. S'inscrivant dans une longue tradition de solidarité envers les plus démunis, ces aides et secours permettent généralement à leurs bénéficiaires de satisfaire aux besoins élémentaires de l'existence ou de faire face à un accident de la vie. Outil d'insertion, elles peuvent aussi constituer une opportunité pour les usagers du CCAS/CIAS de se projeter dans l'avenir et financer des études, un moyen de locomotion, etc.

De manière générale, les aides facultatives ou dispositifs extra-légaux des CCAS/CIAS découlant de la politique volontariste de la commune constituent bien souvent l'un des derniers remparts contre la très grande exclusion financière. Sans elles, les personnes en situation de précarité, voire de très grande pauvreté, se verraient privées de toute dignité.

Aussi l'UNCCAS a-t-elle souhaité disposer d'une meilleure visibilité sur l'action des CCAS/CIAS dans ce domaine. Dans ce cadre, un important travail d'investigation sur les pratiques distributives de ses adhérents a été mené. Une première enquête a été réalisée au cours du printemps 2007 et du début de l'année 2008 afin de déterminer de façon globale les budgets consacrés à ces aides facultatives, leur destination, les montants alloués, etc.

Cette démarche a par la suite été approfondie et consolidée grâce à une convention de partenariat signée par l'UNCCAS avec la Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale (DIIESES). Cette seconde étude relative aux situations individuelles des demandeurs d'aides a également été complétée par les échanges de CCAS/CIAS réunis au sein d'un groupe de travail spécifique, l'ensemble des résultats ayant fait l'objet d'analyses complémentaires.

Ce travail s'inscrit enfin dans le contexte d'une réflexion plus globale menée au plan national sur l'évolution des aides facultatives attribuées par les collectivités locales et leurs établissements publics, dans le prolongement de la mise en œuvre du Revenu de solidarité active (RSA) en 2009. Signataire de la déclaration de principes sur les conditions d'attribution des aides locales facultatives à caractère social proposée par la sénatrice Sylvie Desmarescaux en mai 2009 dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le Premier Ministre, l'UNCCAS s'est engagée à promouvoir l'échange d'expériences et de bonnes pratiques. Ce guide y contribue.

Patrick Kanner
Président de l'UNCCAS
1^{er} vice-président du conseil général du Nord
Adjoint au maire de Lille

* Code de l'action sociale et des familles.

La répartition des adhérents de l'UNCCAS se fait par strate de population. Il existe six strates ou six collèges :

Collèges	Nombre de CCAS/CIAS	Population	Nombre de de villes
Collège 1 : moins de 10 000 habitants	2 759	10 535 898	3 541
Collège 2 : entre 10 000 et 20 000 habitants	518	7 214 297	1 135
Collège 3 : entre 20 000 et 50 000 habitants	329	9 952 619	632
Collège 4 : entre 50 000 et 80 000 habitants	65	3 996 496	171
Collège 5 : entre 80 000 et 200 000 habitants	41	4 936 666	63
Collège 6 : plus de 200 000 habitants	11	5 488 820	11
Tous	3 723	42 124 796	5 553

Données au 21 juillet 2009

Remerciements



Ce guide a été édité avec le soutien de la Délégation Interministérielle, à l'Innovation, à l'Expérimentation Sociale, et à l'Economie Sociale (DIIESES)

Les conditions et modalités d'attribution des aides individuelles facultatives et secours délivrés par les CCAS/CIAS

Le principe de libre administration

Contrairement aux dispositifs d'aide sociale légale (RSA, CMU...), pour lesquels les critères d'attribution et les justificatifs à produire relèvent de lois et de décrets, rien de tel n'existe en ce qui concerne l'aide sociale facultative mise en œuvre par les CCAS/CIAS.

En effet, chaque CCAS/CIAS détermine - en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales - ses propres modalités d'intervention afin de développer 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 CASF), par le biais de « prestations en espèces, remboursables ou non, et de prestations en nature » (article R.123-2 du CASF), sachant que 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 difficulté » (article R.123-1 du CASF).

Partant de là, il est possible d'identifier quelques principes présidant à la détermination des actions engagées au titre de l'aide sociale facultative :

- le principe de spécialité territoriale, le CCAS/CIAS ne pouvant intervenir qu'au profit des habitants de la commune ;
- le principe de spécialité matérielle, le CCAS ne pouvant intervenir que sur la base d'activités à caractère social (ce principe a été rappelé dans un arrêt du Conseil d'Etat du 29 juillet 1993, CCAS d'Evry : l'aide sociale facultative doit « répondre exclusivement à une préoccupation d'ordre social ») ;
- le principe d'égalité devant le service public impliquant que toute personne dans une situation objectivement identique a droit aux mêmes secours que tout autre bénéficiaire placé dans la même situation (Conseil d'Etat, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques).

Ainsi, il appartient au conseil d'administration de créer par délibération les différents types de secours en fonction de ses priorités et des besoins de la population (bons d'achat, secours en argent, prêts remboursables, chèques d'accompagnement personnalisés, tickets d'entrée dans un équipement municipal ou non, prises en charge de factures, aides diverses...) et d'en définir les conditions d'attribution (l'article R.123-21 du CASF faisant référence à « l'attribution des prestations dans des conditions définies par le conseil d'administration »), en fonction de critères qu'il fixe librement sous les réserves rappelées ci-dessus. Dans certains cas, des aides ponctuelles peuvent être attribuées par le CCAS « sur dossier », en raison de la situation particulière, de la composition familiale et des ressources du demandeur... ces aides n'entrant pas forcément dans les critères généraux définis par le conseil d'administration.

Un nouveau contexte : la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion

Si les critères d'attribution relèvent d'une décision du CCAS, la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion demande toutefois aux collectivités locales et à leurs établissements (dont les CCAS/CIAS) de veiller à ce que l'attribution des aides extra-légales soit ouverte à l'ensemble des bénéficiaires disposant des mêmes ressources rapportées à la composition de leur foyer. Il s'agit donc d'attribuer les aides sur des critères de ressources et non de statut, de bénéficiaires d'un minimum social par exemple.

1 Les critères d'octroi des aides

Compte tenu de la grande diversité des aides octroyées par les CCAS et surtout de leur caractère extralégal, les critères retenus pour l'octroi des aides sont variables d'un CCAS/CIAS à l'autre, mais aussi parfois - au sein d'un même CCAS - d'une aide à l'autre.

1.1 • La rédaction des critères

L'enquête menée en 2007 dans le cadre de la convention UNCCAS/Caisse des Dépôts et Consignations montre que 71,32 % des CCAS/CIAS ont fixé des conditions et des modalités pour l'attribution des aides individuelles et secours. Seuls 27,13 % affirment ne pas en avoir fixé, la majorité d'entre eux se situant proportionnellement parmi les CCAS appartenant au collège 1 (le solde constituant les non-réponses).

Ces conditions et modalités sont fixées soit par le biais de délibérations propres à chaque dispositif adopté par les conseils d'administration des CCAS/CIAS (45,35 %), soit par voie de règlements d'attribution des aides (54,65 %). Plus précisément, on note que le collège 1 se positionne de façon plus marquée par voie de délibérations (61 %). A l'inverse, le règlement d'attribution est davantage utilisé par les collèges 2 (68 %), 3 (62 %) et 4 (60 %).

On constate qu'un certain nombre de délibérations créant telle ou telle aide sont anciennes (jusqu'à plus de 20 ans pour certaines), parfois encore rédigées en francs. Pour d'autres, il est difficile de préciser à quand remonte précisément « la gestation » de certaines délibérations. Toutefois, dans les deux cas, les barèmes adoptés par ce biais sont réactualisés annuellement selon le coût de la vie.

Quant aux règlements d'attribution des aides facultatives, ils précisent généralement la nature, le montant, les règles de calcul pour prétendre aux aides individuelles, leurs conditions d'éligibilité, les pièces justificatives, etc. Ces outils d'aide à la décision constituent, tant pour les élus que pour les professionnels, mais aussi pour la population, une base cohérente et équitable et contribuent à la mise en place d'une harmonisation des aides au service d'une politique sociale donnée.

Ainsi, le CCAS de B. (79) justifie-t-il l'existence de son règlement d'attribution des aides sociales facultatives :

« La vocation de ce document est de définir et d'exposer le plus précisément possible les aides créées par le CCAS, leurs objectifs et leurs modalités d'attribution. Ses objectifs sont en particulier :

- d'informer les élus et les techniciens sur les différentes aides sociales facultatives afin qu'une réponse la plus cohérente et équitable possible soit donnée aux personnes en difficulté ;
- d'être un outil sur lequel pourront s'appuyer les décideurs dans la définition de la politique sociale communale ;
- d'actualiser les aides en tenant compte de plusieurs paramètres tels que les priorités dégagées en matière de politique sociale, l'augmentation du coût de la vie, l'apparition de nouveaux besoins sociaux ;
- de constituer un support contribuant à la réflexion sur l'harmonisation des aides aux personnes en difficulté sur l'ensemble du territoire ».

Voir en annexe 2 le règlement d'aides facultatives du CCAS de Clermont-Ferrand.

D'autres CCAS préfèrent un traitement souple « au cas par cas » des situations individuelles, sans passer par la construction d'un règlement qui peut être perçu comme trop lourd.

1.2 • Les conditions générales administratives d'éligibilité

Les CCAS et CIAS fixent, généralement par voie de délibération ou de règlement, des conditions générales pour instruire les demandes d'aide et/ou décider de l'octroi ou non d'une aide.

La liste suivante de critères cités par ordre décroissant d'utilisation par les CCAS/CIAS (résultats de l'enquête de 2007), dont il faut préciser qu'ils ne sont pas toujours cumulables, en donne une indication non exhaustive :

- **conditions de ressources – situation financière** (voir paragraphe suivant) ;
- **composition familiale** : dans un certain nombre de départements, il peut exister des situations de partage des compétences entre le CCAS/CIAS (isolés sans enfants) et le conseil général (couples ou adultes avec enfants) ;
- **conditions autres** : dépassement (ou non) du nombre ou du plafond des aides attribuées dans l'année en cours, activation et épuisement des dispositifs légaux (CAF, conseil général), absence de mesure de tutelle (sauf accord exprès du tuteur),... ;
- **situation professionnelle** ;
- **conditions de nationalité** : être français, membre de l'UE, avoir un titre de séjour (cette condition peut parfois être assortie d'une durée minimale) ;
- **conditions de résidence** : être domicilié et/ou résider à titre principal sur le territoire de la commune (selon le principe de territorialité). Ces conditions peuvent être assorties d'une durée minimale de résidence sur la commune ;
- **condition d'âge** : être majeur. Si ce critère n'est pas le plus fréquemment énoncé, la non satisfaction à cette condition peut être une raison de l'orientation des demandeurs vers les dispositifs légaux, comme le Fonds d'aide aux jeunes qui doit être sollicité prioritairement pour les moins de 25 ans.

Les CCAS retiennent un nombre de critères d'octroi variable, mais majoritairement de l'ordre de 3 ou 4. Peu (2 %) ne retiennent qu'un seul critère et le collège 6 en retient généralement 5 ou 6. Cela est probablement dû au nombre plus important de bénéficiaires qui s'adressent, ou qui, potentiellement, sont susceptibles de s'adresser, à ces CCAS/CIAS.

Enfin, si les critères varient d'un CCAS à l'autre, ils peuvent également varier d'une aide à l'autre au sein d'un même CCAS.

1.2.1 • Description des modes de calcul du niveau de ressources

L'analyse des délibérations et règlements d'attribution permet de constater que la situation financière est un critère particulièrement présent lorsqu'il s'agit de répondre à l'extrême dénuement ou à un accident de la vie des familles en grande précarité mais aussi, et surtout, pour éviter la pérennisation des aides qui doivent rester ponctuelles. Ainsi, la situation financière – calculée de manières différentes selon les CCAS et CIAS – est utilisée comme critère pour déterminer l'octroi ou non d'une aide financière, mais aussi pour déterminer le montant de l'aide.

Dans cette perspective, les CCAS/CIAS se fondent sur des modes de calcul divers et complexes prenant notamment en compte les ressources, les charges et la composition du foyer.

En pratique, certains CCAS/CIAS ont adopté la seule logique du plafond de ressources en-deçà duquel les ménages ont accès aux aides et secours délivrés. Cependant, un plus grand nombre déterminent leurs barèmes d'octroi en se basant sur une notion de ressources réellement disponibles - partie des revenus, après déduction des charges, que la personne peut consacrer à des dépenses de subsistance (alimentation, habillement, dépenses et factures courantes...) - dénommée, selon les CCAS et selon les éléments qu'ils prennent en compte dans le calcul, « reste à vivre », « quotient familial », « unité de consommation »...

Selon le mode de calcul utilisé et au sein même du mode de calcul retenu, les ressources et les charges prises en compte peuvent varier. En outre, si certains CCAS intègrent le nombre global de personnes au foyer, d'autres calculent ce nombre selon un nombre de parts ou selon un système de pondération.

Le reste à vivre (RàV)

Le « reste à vivre » est une disposition réglementée par la loi n°98-1998 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions pour permettre aux commissions de surendettement de déterminer la capacité de remboursement du débiteur.

Ainsi, pour fixer le montant des remboursements dus, l'article L. 145-2 du code du travail fixe la quotité insaisissable, modifié par l'article 124 de la loi de programmation pour la cohésion sociale n°2005-32 du 18 janvier 2005 puis, par l'article 78 de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement : « le montant des remboursements est fixé par référence à la quotité saisissable du salaire de manière à ce qu'une partie des ressources nécessaires aux dépenses courantes du ménage lui soit réservée par priorité. Cette part des ressources, qui ne peut être inférieure à un montant égal au revenu minimum d'insertion dont disposerait le ménage, intègre le montant des dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité, dans la limite d'un plafond, selon des modalités définies par décret ».

Dans la pratique les CCAS utilisent majoritairement le mode de calcul suivant :

$$\frac{\text{Ressources du ménage} - \text{charges du ménage}}{\text{Nombre de personnes}}$$

Néanmoins, ce mode de calcul est fixé de façon différenciée par les CCAS/CIAS puisque ceux-ci prennent en compte des charges et des ressources différentes.

Le CCAS de O. calcule le reste à vivre en soustrayant des ressources (toutes les ressources du foyer au moment de la demande) les charges mensuelles réellement payées (toutes les charges à payer dans le mois de la demande. Il n'intègre pas, dans les charges, les mensualités de remboursement des crédits, des dettes, les découverts bancaires, certaines dépenses courantes...). Le montant obtenu est ensuite rapporté au nombre de personnes composant le foyer : chaque personne comptant pour 1.

Le CCAS de S-P prend en compte dans son calcul des dépenses : les charges fixes (loyer ou mensualités de remboursement d'emprunt + les charges locatives ou de copropriété, fluides, assurances, impôts et taxes, mutuelle, téléphone fixe et mobile, mensualités d'apurement des dettes) + les charges variables (alimentation, entretien et hygiène, transport, habillement et loisirs).

Il précise que le « reste à vivre » doit permettre aux usagers de « consacrer un montant moyen aux dépenses variables, étant entendu que le besoin minimal par personne se monte à 250 euros par mois. Le barème de participation proportionnelle du CCAS est construit autour de ce reste à vivre minimal : **entre 216 et 250 €, le CCAS aide le foyer jusqu'à 50 % ; entre 180 et 215 €, jusqu'à 75 % et en-deçà de 180 €, jusqu'à 100 %.** Le CCAS n'accorde aucune aide au-delà de 300 € de reste à vivre, sauf cas exceptionnels. Cette prise en charge proportionnelle au reste à vivre doit permettre de graduer l'effort de la collectivité en fonction de la difficulté de la personne à atteindre ce reste à vivre raisonnable ». Il est à noter que cette prise en charge proportionnelle du CCAS est plafonnée à un nombre et à un montant annuels d'aides (de 2 à 5 aides, jusqu'à 1 000 € d'aide par an).

Le quotient familial

Le recours au QF permet de calculer le nombre de parts par ménage. Utilisé par l'administration fiscale depuis 1946 pour déterminer le montant de l'impôt sur le revenu par foyer fiscal¹, il se calcule de la manière suivante :

Situations familiales	Personnes sans enfant	Personnes avec enfants					
		Vivant seules			Vivant en couple		
		1 enfant	2 enfants	3 enfants	1 enfant	2 enfants	3 enfants
Célibataires	1	2	2,5	3	1,5	2	3,5
Divorcées	1	2	2,5	3	1,5	2	3,5
Veuves	1	2,5	3	4			
Mariées	2				2,5	3	4

Toutefois, lorsqu'on étudie plusieurs cas de figure, on constate que le QF retenu par chaque CCAS/CIAS diffère, tantôt identique au barème retenu par l'administration fiscale, tantôt plus favorable permettant une prise en compte plus large de la situation individuelle ou familiale.

CCAS de C.

- 1 adulte = 2 parts au lieu de 1 ;
- 1 couple ou un parent isolé avec un enfant = 2,5 parts au lieu de 2 ;
- QF = ressources + aide au logement – loyers hors charges / nombre de parts (QF 274 € en 2007). Ce QF permet au CCAS de déterminer le seuil au-delà duquel il n'octroie plus ses aides.

¹ Le système du QF consiste à diviser le revenu imposable du contribuable en un certain nombre de parts en fonction de sa situation de famille (célibataire, marié, partenaire d'un pacte civil de solidarité, divorcé) et du nombre de personnes à sa charge.

CCAS de S.

- 1 adulte = 1,5 part au lieu de 1 ;
 - 1 couple = 2 parts ;
 - 1 enfant de plus de 20 ans = 1 part ;
 - 1 enfant de moins de 20 ans = 0,5 part ;
 - QF = ressources - charges déductibles (loyer + charges, eau, EDF-GDF, chauffage, assurance habitation) / nombre de parts.
- Le QF retenu pour l'octroi d'une aide éventuelle doit être inférieur ou égal à 280 € (règle d'attribution d'aides de 2003).

L'unité de consommation

Système de pondération attribuant un coefficient à chaque membre du ménage et permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différentes. Avec cette pondération, le nombre de personnes est ramené à un nombre d'unités de consommation (UC).

Le recours aux unités de consommation (UC) comme coefficients de pondération, par référence au modèle INSEE se fait de la manière suivante :

- 1 UC par adulte,
- 1/2 UC par personne âgée de 14 à 18 ans,
- 0,3 UC par enfant âgé de moins de 14 ans,
- 0,2 UC supplémentaire pour une famille monoparentale,

Pour chaque ménage, le nombre d'unités de consommation est calculé en fonction d'une échelle d'équivalence permettant de prendre en compte des économies d'échelle selon la taille des familles.

Niveau de vie (pour l'INSEE) =

$$\frac{\text{revenu disponible (revenu net du ménage + allocations - impôts)}}{\text{Unités de consommations}}$$

Le CCAS de L. précise dans son règlement que toute demande d'aide financière est évaluée en fonction du calcul par unité de consommation (modèle INSEE). Pour chaque ménage, le prescripteur calcule un nombre d'unités de consommations tel que cité ci-dessus.

Mais ce mode de calcul est rarement utilisé sous cette forme.

La combinaison de plusieurs systèmes

Certains CCAS utilisent dans un même barème plusieurs modes de calcul, d'autres les combinent.

Le CCAS de C. utilise le « reste à vivre » qu'il calcule de la manière suivante :

$$\frac{\text{Ressources} - \text{charges}}{\text{Unités de consommation}}$$

Sont considérées comme recevables et donc soumises pour examen, les demandes dont le reste à vivre ne dépasse pas 300 €. Les demandes d'urgence sont plafonnées à 80 € par aide et à 240 € par an et par foyer. Les autres demandes d'aides (qui passent en commission) sont plafonnées à 1 000 € par an et par foyer.

- Les ressources prises en compte sont : salaire, indemnités journalières, RMI, indemnités ASSEDIC, pension d'invalidité, pension vieillesse, prestations familiales, AAH, allocation compensatrice, pension alimentaire, allocation mensuelle, bourse autonomie...

- Les charges fixes prises en compte sont : loyer résiduel, EDG GDF, téléphone, mutuelle, frais de cantine, assurance habitation, frais de transport, impôts, crédits à durée limitée, indus CAF ou remboursements échelonnés auprès de la Trésorerie, plan d'apurement de dette de loyer, agios de découvert bancaire...

Le CCAS de L. a lui une "double lecture" de la demande d'aide.

En effet, il existe un quotient familial servant de plafond pour l'octroi de certaines prestations :

$$\text{QF} = \frac{\text{Ressources} - \text{Résiduel de loyer}}{\text{Nombre de parts}}$$

- Personne isolée hébergée = 1 part → administration fiscale = 1 part
- Personne isolée locataire = 1,5 part → administration fiscale = 1 part
- Personne isolée avec 1 enfant = 3 parts → administration fiscale = 2 parts
- Couple avec enfants = 2 parts + 1 part par enfant → administration fiscale = 2 parts + 0,5 part par enfant
- QF = 352 € en 2006, 362 € en 2007.

Le résiduel de loyer est plafonné à 153 € pour les locataires et 305 € pour les accédants à la propriété.

Ce QF permet au CCAS de déterminer le seuil au-delà duquel il n'octroie plus ses aides. Toutefois, ce mode de calcul ne reflète pas totalement la réalité économique de la famille.

Aussi, le CCAS utilise le reste à vivre comme autre outil d'appréciation des situations (particulièrement pour les salariés aux revenus modestes). Le reste à vivre prend en compte toutes les charges réelles de la famille. Le reste à vivre est un barème calculé par différence entre les ressources du foyer et les charges courantes ainsi que les dettes mensualisées divisées par le nombre de personnes au foyer et divisées par 30,5 (nombre moyen de jours par mois). Le montant de

celui-ci doit être égal à 5 Euros par jour et par personne pour pouvoir subvenir aux besoins de première nécessité. Cette prise en compte des réalités budgétaires des familles a permis une action spécifique autour du budget.

1.2.2 • Vigilance quant aux modes de calcul utilisés

Si le « reste à vivre » est particulièrement utilisé par les CCAS, un certain nombre - réunis au sein d'un groupe de travail en septembre 2008 - ont fait part d'un avis mitigé sur son utilisation comme critère d'octroi.

Ils considèrent d'une part que le reste à vivre permet de découvrir certaines situations non repérées jusqu'alors et donc de voir le nombre de bénéficiaires potentiels augmenter. Ainsi, le CCAS de L. indique que si l'on tient compte du quotient familial, les bénéficiaires potentiels des aides sont ceux à la CMU-C² alors que si l'on tient compte du reste à vivre, le nombre de bénéficiaires potentiels est élargi. En adoptant le reste à vivre comme mode de calcul en complément du quotient familial, ce CCAS de L. a ainsi découvert que certaines familles qui travaillaient avaient certes des ressources mais du fait du montant de leurs charges se retrouvaient avec un reste à vivre inférieur à celui de bénéficiaires du RMI.

D'autre part, les CCAS ont mis en avant un effet pervers du reste à vivre : les bénéficiaires du RMI ont toujours un reste à vivre faible donc l'aide devient automatique pour eux. Pour contrer cet argument, d'autres CCAS considèrent cependant qu'il y a des personnes aux minima sociaux ayant un reste à vivre plus important que les travailleurs pauvres parce qu'ils se contraignent et se limitent davantage dans leurs dépenses.

En tout état de cause, quels que soient les modes de calcul adoptés, on peut affirmer que chacun d'entre eux permet :

- une prise en compte plus ou moins favorable des situations des demandeurs,
- une mise en cohérence entre la prise en compte, d'un point de vue humain, des situations des demandeurs et la gestion des ressources financières allouées au budget « Aides facultatives et secours ». Les modes de calcul constituent aussi des « règles de non octroi ».

Cependant, les modes de calcul adoptés ne permettent pas de « compenser » l'absence de revenus tirés du travail (ce n'est pas le but), les aides et secours distribués aux usagers constituant une des réponses temporaires à des situations de précarité financière.

² La CMU complémentaire (CMU-C) prend en charge les dépenses restant à la charge de la personne après l'intervention des régimes de base de sécurité sociale. Pour en bénéficier, les ressources ne doivent pas dépasser un plafond qui varie selon la composition du foyer du demandeur. L'ensemble des ressources du foyer perçues au cours des 12 mois précédant la demande, y compris les prestations familiales, les pensions diverses, les revenus du capital, est pris en compte. Ce ne sont pas les ressources fiscales qui sont prises en considération, mais les revenus réellement perçus.

1.3 • Conclusion sur l'adoption de critères d'attribution

Si la plupart des CCAS utilisent des critères d'octroi, leurs avis sont partagés sur l'intérêt de régir de manière précise la distribution des aides.

Quel intérêt y-a-t-il à définir des critères précis d'attribution ?

- Cela permet une plus grande transparence,
- Cela permet une meilleure organisation dans la distribution des aides,
- Cela permet aux travailleurs sociaux de décider directement l'octroi de certaines aides (ex : alimentaires) sans passer par le conseil d'administration ou une commission lorsque la situation des personnes correspond aux « conditions d'attribution ».

Quels sont les inconvénients de la mise en place de critères d'attribution trop rigides ?

- Manque de latitude d'action des acteurs sociaux (sauf pour les aides exceptionnelles).
- Effet couperet, effet de seuil : risque d'exclusion systématique des personnes « hors critères » et à l'inverse, risque d'obtention systématiquement d'une aide sans en avoir forcément besoin (ex : quand certains plafonds de ressources pour bénéficier d'aides sont trop élevés). Donc les aides ne correspondent pas forcément aux besoins des personnes les plus en difficulté. Certaines personnes ne rentrent jamais dans les critères d'attribution et ne bénéficient donc jamais d'une aide alors qu'elles en auraient besoin.
- Risque de dérive vers un revenu permanent (problème des droits connexes).

Cette balance systématique entre les points forts et les points faibles dans l'utilisation des critères d'attribution explique pourquoi un grand nombre de CCAS réfléchissent régulièrement à une refonte de leurs critères et notamment des modalités de calcul. D'autres souhaitent revenir sur l'analyse des situations au cas par cas avec une action d'accompagnement budgétaire en plus (en proposant un plan d'action qui s'inscrirait dans la durée) plutôt que d'être sur des logiques de reste à vivre ou de quotient familial.

2 Description des aides octroyées par les CCAS/CIAS

2.1 • Les différents types d'aides

Les CCAS/CIAS combinent plusieurs systèmes d'aides comme la réglementation les y autorise : des « prestations en espèces, remboursables ou non, des prestations en nature » (article R.123-2 du CASF).

Alors que le terme « prêt » est souvent utilisé pour désigner des prestations remboursables, il faut distinguer parmi les prestations, généralement non remboursables, les aides d'urgence (ou secours) des autres aides, sachant que les unes et les autres peuvent être, notamment, cumulables selon des critères propres à chaque établissement public. Un plafond annuel à ne pas dépasser peut être institué (par personne ou par foyer), les ressources des CCAS/CIAS étant, d'un point de vue budgétaire, contraintes.

D'après l'enquête menée début 2008, la grande majorité des aides des CCAS et CIAS est délivrée sous forme de secours d'urgence (68,7 %), 29,1 % sous forme d'aides qui ne relèvent pas des aides d'urgence et 1,2 % sous forme de prêts.

2.1.1 • Les secours d'urgence

• Définition

Accordés dans le cadre de l'urgence, de manière ponctuelle (généralement, les CCAS fixent un plafond annuel des secours, pour faire face aux dépenses de première nécessité (alimentaire, hygiène, énergie...). Ces aides constituent une sorte de « soupape de sécurité » nécessaire parmi un panel d'aides spécialisées.

• Exemples

CCAS de S. (49) : « Les secours d'urgence sont destinés aux personnes momentanément privées de ressources, dans l'attente de l'ouverture ou du rétablissement des droits aux prestations légales dont elles sont susceptibles de bénéficier. Ces secours sont accordés sur proposition motivée d'un travailleur social sans examen préalable par la commission des secours en raison de l'urgence et sans condition de résidence » ; Le plafond annuel est de 153 €, à raison de 51 € maximum par attribution.

CCAS de B. (62) : « Le président du CCAS est autorisé à effectuer des secours d'urgence en espèce, par la demande d'avance de fonds effectuée auprès de la Trésorerie. Il s'agit d'une aide financière à caractère exceptionnel et urgent pour des familles se trouvant devant de grandes difficultés. »

2.1.2 • Les aides (renouvelables)

• Définition

Accordées hors impératif absolu d'urgence, ces aides permettent à des personnes ou à des familles en précarité, confrontées à des difficultés majeures ponctuelles, de faire face à une lourde dépense, exceptionnelle, de pallier aux dysfonctionnements de l'administration... Toutefois, l'objectif de prévention des situations à risque et d'insertion est sous-jacent dans la rédaction d'un certain nombre de règlements d'attribution des aides.

• Exemples

CCAS de L. (87) : « Les aides apportées doivent prioritairement favoriser l'insertion des personnes en soutenant leurs démarches liées à la formation, au maintien de l'activité professionnelle ou à la recherche d'emploi, à la mobilité » ;

CCAS de L. (53) : « Les membres du conseil d'administration du CCAS ont choisi de mettre en place un dispositif d'aides facultatives qui privilégie l'insertion plutôt que l'assistance mécanique et impersonnelle, un projet dont la finalité est de développer la notion d'autonomie et de dignité de la personne » ;

CCAS de C. (73) : « Si comme les aides d'urgence, il s'agit de soutenir ponctuellement des personnes aux revenus modestes, l'aide accordée doit contribuer à la stabilisation budgétaire de l'usager. C'est pourquoi le projet d'accompagnement est primordial ».

2.1.3 • Les prêts ou avances remboursables

• Définition

Il faut tout d'abord distinguer les prêts des CCAS des micro-crédits personnels. Ces derniers, de plus en plus proposés par les CCAS, font l'objet d'une instruction et d'un suivi par le CCAS mais sont octroyés par un partenaire financier extérieur (banque ou établissement de crédit).

Les « prêts sociaux » spécifiques désignent quant à eux des avances remboursables dédiées à un objet précis accordées par les CCAS/CIAS après un examen du dossier en commission d'attribution ou en conseil d'administration. Grâce à leurs montants, généralement supérieurs aux secours et aides qu'ils soient ou non remboursables, et à leur taux généralement fixé à 0 %, ils peuvent constituer une alternative au crédit à la consommation et ainsi contribuer à la prévention des situations de surendettement.

Une délibération du conseil d'administration ou l'arrêté du président ou du vice-président, si l'un ou l'autre a reçu délégation de pouvoir du conseil d'administration, devra en préciser les modalités. Celles-ci pourront ensuite être inscrites dans une convention conclue entre le CCAS et le bénéficiaire du prêt :

- montant du prêt,
- motif d'attribution (notamment, la dépense qu'il est destiné à couvrir),
- nature du remboursement (espèce, chèque, auprès de l'agent comptable ou d'un régisseur),
- montant des remboursements,
- échéancier des remboursements (mensuel, trimestriel...),
- modalités de révision des conditions du prêt en cas de modification de la situation de l'intéressé (allongement de la durée de remboursement et diminution du montant des remboursements ou, à l'inverse, remboursement dans des délais plus courts ou augmentation du montant des mensualités),
- conditions de la transformation éventuelle du prêt en secours.

• Exemples

Au CCAS de L. (87), les sommes prêtées vont jusqu'à 1 500 € et « ont pour objet d'éviter l'endettement des personnes ou familles en difficulté avec ressources. Le montant du remboursement du prêt est fixé selon la capacité contributive du demandeur et selon l'étude de sa situation ».

Les motifs de demande sont relatifs à :

- l'insertion, l'emploi et la formation (permis de conduire, achat de véhicule, réparation de voiture, achat de matériel professionnel),
- au logement (équipement ménager),
- la santé (aide technique pour personne handicapée),
- un événement familial exceptionnel (décès, naissances multiples, dépenses exceptionnelles),
- aux loisirs (achat de matériel, location pour un hébergement...).

Le CCAS de S.P accorde des prêts remboursables jusqu'à 600 €, au-delà il propose, sous conditions, du micro-crédit via son partenaire bancaire.

2.2 • Les différentes formes d'aides

Quel que soit le type d'aide, les CCAS les attribuent sous différentes formes afin de pouvoir s'adapter aux besoins des demandeurs, mais aussi de répondre avec réactivité.

- Aides en espèces : sous forme de chèque ou en liquide, il s'agit d'une forme d'aide fréquemment utilisée ;
- Règlement direct des créanciers : utilisé pour des frais de cantine, obsèques, énergie, mutuelles, loisirs, nuitée en hôtel... ;
- Aides en nature : utilisées essentiellement pour l'alimentation, l'hygiène et le logement (colis alimentaires, vêtements, mobiliers...);
- Bons d'achat : ils permettent l'achat d'aliments et de produits d'hygiène de première nécessité auprès des magasins de grande distribution acceptant ces bons ;
- Chèques d'accompagnement personnalisé (CAP) : ces titres de paiement sont utilisés en matière d'alimentation, d'hygiène, d'habillement, de transport et de loisir ;
- Dispositifs de tarification : il s'agit de tarifs préférentiels (d'un montant relativement faible) pour obtenir un abonnement de transport, accéder à une activité culturelle/sportive, à la restauration scolaire...

3 Les procédures d'accès aux aides individuelles et secours

3.1 • Les justificatifs à apporter

Si le CCAS/CIAS peut, au nom du principe de libre administration, créer les aides individuelles et secours qu'il souhaite, la même autonomie est conférée à son conseil d'administration en matière de justificatifs à produire par les demandeurs.

Toutefois, le CCAS/CIAS n'en est pas moins soumis au respect des règlements en vigueur et notamment des termes du décret n°2000-1277 du 26 décembre 2000 portant simplification des formalités administratives et suppression de la fiche d'état civil et du décret n°2001-899 du 1er octobre 2001 portant abrogation de dispositions relatives à la certification conforme des copies de documents délivrés par les autorités administratives. En outre, tout justificatif ne peut être sollicité par le CCAS/CIAS.

Ainsi, en matière d'établissement des revenus d'une personne ou d'un foyer, si le CCAS peut sans difficulté demander la production des fiches de paye, des justificatifs de versement de pension ou de prestation ou de l'avis d'imposition ou de non imposition, il est plus délicat d'exiger les relevés de compte dès lors qu'on se heurte ici à deux principes fondamentaux, le secret bancaire et le respect de l'intimité de la vie privée. Si le CCAS peut solliciter la fourniture volontaire de ce type de documents, il ne saurait légalement faire du refus du demandeur de délivrer une telle pièce un motif de rejet de l'aide sollicitée.

L'intéressé doit fournir un certain nombre de pièces justificatives dont le nombre et la nature peuvent varier selon les CCAS/CIAS :

- carte d'identité ou carte de séjour pour les étrangers,
- livret de famille,
- justificatif de domicile ou de domiciliation,

- justificatif des minima sociaux (AAH, API, RSA...),
- justificatifs d'indemnités journalières, de formation, ASSEDIC (ou notification de non indemnisation)...
- fiches de paie,
- attestation de travail ou de stage,
- justificatifs d'inscription à l'ANPE,
- numéro d'allocataire CAF,
- justificatifs des prestations familiales,
- justificatifs de charges, de crédits,
- avis d'imposition ou de non imposition.

3.2 • L'instruction de la demande

Rappelons au préalable que les aides du CCAS ont un caractère subsidiaire et doivent être attribuées une fois le recours aux aides légales (FSL, fonds d'aide aux jeunes...) épuisé (la personne n'est pas éligible, elle a épuisé ses droits au dispositif légal, l'enveloppe budgétaire est consommée...).

Lors d'une demande d'aide « facultative », les CCAS interviennent épisodiquement comme premier guichet d'accueil parfois après examen des dossiers par le Département. Il s'agit d'un choix stratégique qui doit être envisagé en amont d'une réflexion sur la mise en place d'un dispositif d'aide locale.

Ainsi, dans certains CCAS (ex : Amiens et Laval), les travailleurs sociaux du Département étudient la demande, vérifient l'éligibilité aux dispositifs légaux puis renvoient vers le CCAS. A Saint-Priest et Limoges, par contre, le CCAS vérifie en amont toutes les aides légales pouvant être activées et que les travailleurs sociaux du Département n'ont pas le temps de vérifier.

Le CCAS, organisé à l'échelle de la commune et dédié à l'accompagnement de ses habitants, peut traiter de manière plus globale et plus approfondie, et donc plus qualitative, les dossiers puis met en œuvre les dispositifs.

A Rezé, les demandeurs sont reçus au CCAS, sans passer préalablement par un travailleur social du conseil général, et ce sont les agents d'accueil, formés à ces missions, qui instruisent les demandes d'aide facultative.

Généralement, une fiche de situation est dressée prenant en compte les éléments tels que décrits au paragraphe « Conditions générales d'éligibilité » ainsi que les justificatifs attestant de la situation du demandeur, après évaluation ou/et entretien.

Précisons que les aides d'urgence (CAP, bons alimentaires, bons de paiement, hébergement, mais pas en espèce) sont souvent données directement au premier accueil.

3.2.1 • Le conseil d'administration compétent pour attribuer les aides individuelles facultatives

Le décret du 6 mai 1995, codifié dans la partie réglementaire du code l'action sociale et des familles (article R. 123-1 et suivants), opère une répartition des pouvoirs entre l'organe délibérant du CCAS/CIAS, le conseil d'administration et l'exécutif, le président. Si le conseil d'administration a une compétence générale et de principe pour régler par ses délibérations les affaires du CCAS/CIAS, le président ne dispose que d'une compétence spéciale ou d'attribution. En effet, ses pouvoirs sont énumérés par

les textes et par défaut, tout ce qui ne relève pas du président relève du conseil d'administration.

● Le conseil d'administration du CCAS/CIAS dispose d'une compétence générale dans l'attribution des aides facultatives

Telle est la règle pour l'attribution des aides individuelles facultatives et secours dont la compétence revient au conseil d'administration, lequel délibère également sur la création des dispositifs d'aide et sur leurs modalités d'attribution.

● Le président et le vice-président du CCAS/CIAS peuvent recevoir cette compétence générale en délégation de pouvoir

L'article R. 123-21 du CASF autorise néanmoins le conseil d'administration à déléguer un certain nombre de ses pouvoirs et notamment « l'attribution des prestations ». Cette délégation peut être consentie à deux autorités, le président ou le vice-président. L'emploi de la conjonction "ou" est important puisqu'il signifie qu'une même compétence ne peut être déléguée aux deux en même temps. Dans la pratique, comment se traduit cette exigence ?

Il est concevable de donner cette délégation à l'un et à l'autre mais à des moments différents. Ainsi, il est courant que la délégation soit donnée, par principe, à l'un, et à l'autre en cas d'absence ou d'empêchement.

Le conseil peut opérer une répartition des attributions en matière d'octroi des secours entre le président et le vice-président et répartir selon la nature des secours (en nature et en espèces, remboursables ou non), selon leur montant ou leur nature (secours d'urgence), etc.

● En l'état actuel des textes, le directeur du CCAS/CIAS ne peut recevoir qu'une délégation de signature

Au terme de l'article R. 123-21 du CASF, le conseil d'administration ne peut déléguer ses compétences qu'au président ou au vice-président et non au directeur du CCAS.

Pour autant, certains CCAS/CIAS font une interprétation extensive de l'alinéa 1 de l'article R.123-21 qui permet de déléguer l'attribution des secours « dans des conditions définies par le conseil ». Cette formulation ouvrirait la possibilité d'étendre la délégation à d'autres que le vice-président ou le président, et notamment au directeur. S'agissant d'une interprétation très extensive, il convient néanmoins d'être prudent, les contrôles de légalité étant parfois très rigoureux en la matière.

La technique de la délégation de signature peut être préférée pour assouplir, avec un moindre risque de contentieux, la règle stricte de l'article R.123-21, sur la base de deux dispositions du même code :

- Lorsque le président reçoit délégation de pouvoir du conseil pour l'attribution des secours, il peut déléguer au directeur, non pas le pouvoir de décider de l'attribution d'un secours (la subdélégation étant interdite), mais la possibilité de signer la décision d'attribution (dans le cadre de son pouvoir propre d'exécution des délibérations du conseil, en l'espèce de celle ayant donné délégation de pouvoir au président pour l'attribution des prestations).

Ainsi, le président conserve la responsabilité de la décision tandis que le directeur en assure l'exécution par l'apposition de sa signature (déléguée par arrêté du président). En ce cas, l'acte devra indiquer clairement que la décision est prise par le président conformément à la délibération du conseil lui donnant délégation et qu'elle est signée par le directeur conformément à l'arrêté de délégation de signature du président.

- Par ailleurs, l'article R.123-22 stipule que les décisions prises par le président ou le vice-président sur la base d'une délégation de pouvoir doivent être signées personnellement par le président ou le vice-président « sauf dispositions contraires dans la délibération ». Cette rédaction semble donc permettre au conseil d'administration d'autoriser, dans la délibération déléguant au président le pouvoir d'attribuer certaines aides individuelles, le directeur (voire un autre cadre du CCAS³ puisque le texte est muet sur la qualité de l'intéressé) à signer les décisions en lieu et place du président⁴.

3.2.2 • La commission permanente, procédure plus souple pour l'attribution des aides facultatives individuelles

L'article R. 123-19 du CASF prévoit la possibilité pour le conseil d'administration du CCAS/CIAS de mettre en place une commission permanente qui doit permettre d'accélérer le traitement de certains dossiers en réunissant une instance collégiale plus légère que le conseil d'administration et au fonctionnement plus souple puisque ses principes sont fixés directement par le conseil.

Connue sous diverses appellations (« commission d'aides facultatives », « commission d'intervention sociale », « commission sociale du CCAS »), la commission permanente se réunit généralement à un rythme hebdomadaire.

● Les attributions de la commission permanente

Ainsi, si le texte laisse au conseil le soin de déterminer les attributions de cette commission, la pratique fait émerger, comme compétence principale, l'attribution des aides facultatives. En effet, un passage en conseil pour prendre de telles décisions peut différer dans le temps la réponse à des demandes pouvant présenter un caractère d'urgence ou, en tout cas, nécessiter un traitement plus rapide que ne le permettent les quatre réunions annuelles du conseil d'administration prescrites par l'article R. 123-16 du CASF.

● La composition de la commission permanente

La réglementation laisse toute liberté au conseil d'administration pour fixer la composition de cette commission, qu'il s'agisse du nombre d'administrateurs présents en son sein ou de leur mode de désignation. L'article R. 123-19 du CASF impose simplement de respecter le principe de parité entre membres nommés et membres issus du conseil municipal. D'une manière générale, le nombre d'administrateurs de la commission s'établit, au maximum, dans un rapport de moitié du nombre de membres du conseil d'administration.

³ Cette interprétation va dans le sens des assouplissements adoptés récemment au travers de la loi de simplification du droit (30 avril 2009) autorisant le maire à déléguer plus largement sa signature au bénéfice des chefs de services municipaux, au-delà des DGS et DGA.

⁴ A noter que c'est le raisonnement ayant présidé à la modification de l'article R.123-21 du code de l'action sociale par le décret d'application de la loi RSA (15 avril 2009). Ce texte a ajouté une huitième matière au champ des délégations que le conseil peut consentir, l'attribution, le refus et la résiliation des élections de domicile, partant du constat que pour que ce dispositif soit efficace, il était nécessaire de pouvoir autoriser le directeur et même des chefs de service à signer directement les attestations d'élection de domicile.

● Les règles de fonctionnement de la commission permanente

Elles sont laissées à l'appréciation du conseil d'administration. Deux solutions sont alors envisageables : ou, par le jeu d'un raisonnement analogique, on se contente de reprendre les règles présidant au fonctionnement du conseil d'administration lui-même, ou on prescrit des règles propres à la commission.

Au vu de l'objet de cette commission, c'est la seconde hypothèse qui doit être privilégiée, dès lors qu'elle permet d'introduire de la souplesse et d'adapter le fonctionnement de cette instance aux exigences de rapidité d'intervention que l'on peut attendre d'un CCAS/CIAS. Il est ainsi fréquent de trouver des commissions permanentes pour lesquelles aucune condition de quorum n'est exigée ou pour lesquelles il est prévu des réunions à jour et heure fixes, éventuellement sans ordre du jour, ce qui permet d'économiser la procédure de convocation

● Le régime des décisions prises par la commission permanente

En l'absence de précisions dans les textes et à partir du moment où la commission est une instance collégiale, émanant de surcroît directement du conseil d'administration, les décisions qu'elle prend relèvent de la catégorie des délibérations.

Sur un plan juridique, les attributions de la commission relèvent d'une délégation du conseil et l'on doit donc considérer que le conseil s'interdit à l'avenir d'intervenir dans les matières déléguées, selon les principes généraux régissant la délégation. De la même façon que pour le président ou le vice-président, la commission a donc pour obligation de rendre compte, à chaque séance du conseil, des décisions qui ont été prises sur la base de cette délégation, sans que le conseil ne les valide a posteriori. Il s'agit simplement de mettre le conseil en position d'apprécier l'opportunité et l'efficacité de la délégation mise en place, afin le cas échéant de la retirer ou d'en modifier le contenu.

Les décisions de la commission suivent le régime des délibérations du conseil : elles devront donc être notifiées ou publiées selon qu'il s'agisse ou pas de décisions individuelles et transmises en préfecture pour exercice du contrôle de légalité. Elles devront également être archivées et il est possible de prévoir un recueil spécifique des décisions de la commission, d'autant que si elle attribue les aides facultatives, ces décisions sont protégées par le secret professionnel (article L.133-5 du CASF) et ne sont donc pas en libre accès, à la différence de tous les autres documents produits ou détenus par le CCAS.

3.2.3 • Le versement de l'aide au bénéficiaire

Une fois la décision prise (qu'elle émane du conseil d'administration, de la commission permanente ou du président/vice-président), l'opération de décaissement sera réalisée par le comptable du CCAS, seul habilité à manier des fonds publics.

Dans ce cadre, ce dernier effectuera les contrôles classiques de régularité comptable de l'opération qu'on lui demande d'exécuter : disponibilité des crédits, imputation correcte de la dépense au budget du CCAS, validité des calculs... et surtout identité et capacité de l'autorité qui est à l'origine de la décision :

- si la décision émane du président, il vérifiera qu'une délibération de délégation de pouvoir a bien été prise et que sa rédaction couvre bien le type d'aide octroyée,
- si la décision est signée par le directeur, il s'assurera que dans la délibération de délégation de pouvoir au président, le conseil a bien habilité le directeur à signer les décisions prises par le président.

Afin d'accélérer le traitement des dossiers et de permettre un paiement rapide des aides, le conseil d'administration peut également décider de se doter d'une régie d'avance dont l'objet sera d'assurer le paiement des aides et secours du CCAS.

Outre l'efficacité des dispositifs d'aide en eux-mêmes, cette organisation permet une gestion plus anonyme et moins stigmatisante des aides puisque l'intéressé ne fera qu'une démarche, auprès du CCAS, sans avoir à se présenter à la trésorerie municipale pour obtenir l'aide reçue.

Rappelons que la création d'une telle régie nécessite une délibération du conseil d'administration (ou un arrêté du président s'il a reçu délégation en la matière), délibération prise après avis conforme du comptable assignataire. La nomination du régisseur relève quant à elle d'un arrêté du président. La délibération devra préciser l'objet de la régie et le montant maximum de l'encaisse que le régisseur est autorisé à gérer avant reversement des fonds auprès du comptable du CCAS.

Un autre avantage de la régie d'avance est de pouvoir permettre des conventions avec des partenaires institutionnels, au premier rang desquels le conseil général, notamment pour obtenir la gestion d'enveloppes décentralisées de certains fonds ou dispositifs (fonds d'aide aux jeunes, fonds de solidarité pour le logement, aides versées dans le cadre du plan départemental d'insertion, etc.), ce qui place de fait le CCAS au centre des dispositifs d'aide et en fait un véritable acteur de leur coordination.

La diversité des modalités de versement des aides par le CCAS (en nature, en espèces, via une régie, par délégation...) est une richesse et le choix du mode de versement peut être un outil stratégique d'action sociale, en particulier pour la mise en œuvre d'un CIAS⁵.

4 La notification de la décision

En droit administratif, le principe de motivation des décisions, établi par la loi du 11 juillet 1979, s'applique aux décisions individuelles défavorables, ce que sont sans conteste les refus opposés par le CCAS/CIAS à des demandes d'aides facultatives. Pour autant, leur soumission à l'obligation de motivation n'apparaît pas de manière explicite.

L'article 1er de la loi de 1979 fixe la liste des décisions concernées. A priori, le refus d'octroi d'une aide facultative n'entre pas dans cette liste, en tout cas n'y est pas mentionné en tant que tel.

On pourrait néanmoins admettre de rattacher le refus d'une aide facultative au « *refus d'un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales* ». En effet, les personnes entrant dans les critères d'attribution des aides facultatives du CCAS/CIAS ont un droit à l'obtention de cette aide, les conditions fixées par le conseil d'administration ayant pour lui force de loi.

⁵ S'il est assez rare que le CIAS assure en direct l'attribution des aides et secours, il pourra être un lieu de coordination et de réflexion pour une harmonisation des modalités et critères d'octroi des aides dans une préoccupation d'égalité de traitement en cohérence avec l'esprit même des communautés de communes et d'agglomération conçues comme des périmètres de solidarité entre les communes au bénéfice de leurs habitants.

Le refus doit en tout état de cause se fonder sur une décision objective : le demandeur n'entre pas dans les critères fixés par délibération du conseil d'administration ou sa situation ne justifie pas l'octroi d'une aide. En effet, quand bien même la notification du refus n'aurait pas à en mentionner obligatoirement les motifs, celui-ci doit pour autant être motivé par des considérations objectives et cette motivation doit donc exister et pouvoir être transmise à l'intéressé s'il en fait la demande. La loi prévoit en effet que la motivation doit être transmise sans délai en cas de décision explicite ou, lorsqu'on est en présence d'une décision implicite de rejet (silence gardé pendant 2 mois), dans un délai d'un mois, dès lors que l'intéressé a demandé cette communication dans le délai de recours contentieux (soit dans les 2 mois suivant la naissance de la décision implicite).

En outre, l'attribution des prestations est une compétence propre du conseil d'administration et doit donc revêtir la forme d'une délibération, le cas échéant d'un arrêté si le président ou le vice-président ont obtenu délégation. Or, l'article L.2131-2 du code général des collectivités territoriales précise explicitement que sont soumises au contrôle de légalité « *les délibérations du conseil [d'administration] et décisions prises par le président dans les matières déléguées par le conseil* ».

Dans ces conditions, si le destinataire de la décision de refus saisit le contrôle de légalité ou le tribunal administratif, le préfet ou le juge vérifieront que le refus est justifié et donc motivé par l'application de critères d'octroi établis par le conseil d'administration.

Enfin, en vertu du principe de liberté d'accès aux documents administratifs, tout citoyen a le droit de demander au CCAS la communication de la délibération fixant les critères d'attribution pour « constater » par lui-même qu'il ne remplit pas lesdits critères. De même, dans le cadre de l'amélioration des relations entre l'administration et les usagers, les décisions notifiées aux administrés doivent mentionner les voies de recours ouvertes à l'encontre de ces décisions (recours contentieux et administratifs).

5 Le contrôle de légalité et l'affichage des délibérations

Depuis les lois de décentralisation, le préfet exerce un contrôle de légalité sur les actes des collectivités locales. A cet effet, la loi du 22 juillet 1982 soumet à transmission au préfet un certain nombre d'actes administratifs émanant des collectivités locales ou de leurs établissements publics.

Pour les CCAS/CIAS, les délibérations du conseil d'administration du CCAS/CIAS ou décisions prises sur délégation, au terme de la circulaire du 22 juillet 1987, sont concernées.

S'agissant de l'institution d'une aide par le conseil d'administration du CCAS/CIAS, ladite circulaire précise que « *entrent dans le champ du contrôle de légalité, qu'ils soient ou non soumis à l'obligation de transmission, les actes suivants : [...] les délibérations instituant des prestations facultatives d'aide sociale et les décisions individuelles d'attribution de ces prestations* ».

Lorsque la préfecture demande au CCAS/CIAS de fournir systématiquement les décisions individuelles d'attribution d'aides facultatives, quelle conduite adopter ?

La réponse passe par la distinction entre actes soumis à l'obligation de transmission en préfecture et actes soumis au contrôle de légalité. Seule la délibération instituant l'aide semble soumise à l'obligation de transmission, mais pas les décisions individuelles d'attribution, alors même qu'elles s'exposent au contrôle de légalité.

La circulaire du 9 juillet 1985 du ministère des affaires sociales est parfaitement claire sur la question. « *Les décisions individuelles d'attribution des prestations prises par l'autorité locale ne sont pas soumises à l'obligation de transmission car elles constituent des actes individuels non soumis à l'obligation de transmission. [...] Les décisions d'attribution d'aide sociale facultative peuvent faire l'objet d'un contrôle de légalité si vous (le préfet) avez connaissance de la décision en cause ou si vous êtes saisi par une personne qui s'estimerait lésée* ».

La circulaire de 1985 a été abrogée mais elle est reprise dans son principe par les dispositions de la circulaire du 22 juillet 1987 relatif au contrôle des actes des collectivités locales : le paragraphe 1.1.3.2 précise que les arrêtés portant attribution des prestations facultatives « *constituent des décisions individuelles non soumises à l'obligation de transmission* ».

Le préfet peut exercer son contrôle de légalité sur ces actes s'il en a connaissance par tout autre moyen (transmission par l'intéressé lui-même ou par un administrateur du CCAS/CIAS), mais en tout cas pas par le biais d'une transmission par le CCAS/CIAS lui-même (sauf évidemment, si le CCAS/CIAS le souhaite).

D'ailleurs, la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), rencontrée par l'UNCCAS en avril 2009, a affirmé sa volonté de soustraire les décisions individuelles des CCAS/CIAS à l'obligation de transmission au préfet.

Les actes du CCAS/CIAS (délibérations du conseil d'administration et arrêtés du président) suivent le régime général des actes des collectivités territoriales. Si les décisions du CCAS/CIAS sont exécutoires de plein droit dès leur transmission en préfecture pour exercice du contrôle de légalité, leur exécution est soumise également à certaines formalités de publicité : la notification pour les décisions individuelles, la publication pour les décisions de portée générale, à caractère réglementaire.

En effet, l'article L.2131-1 du code général des collectivités territoriales précise que « *Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat* ».

L'article L.2131-12 du même code dispose que « *Les dispositions des articles L.2131-1 à L.2131-11 sont applicables aux établissements publics communaux* ».

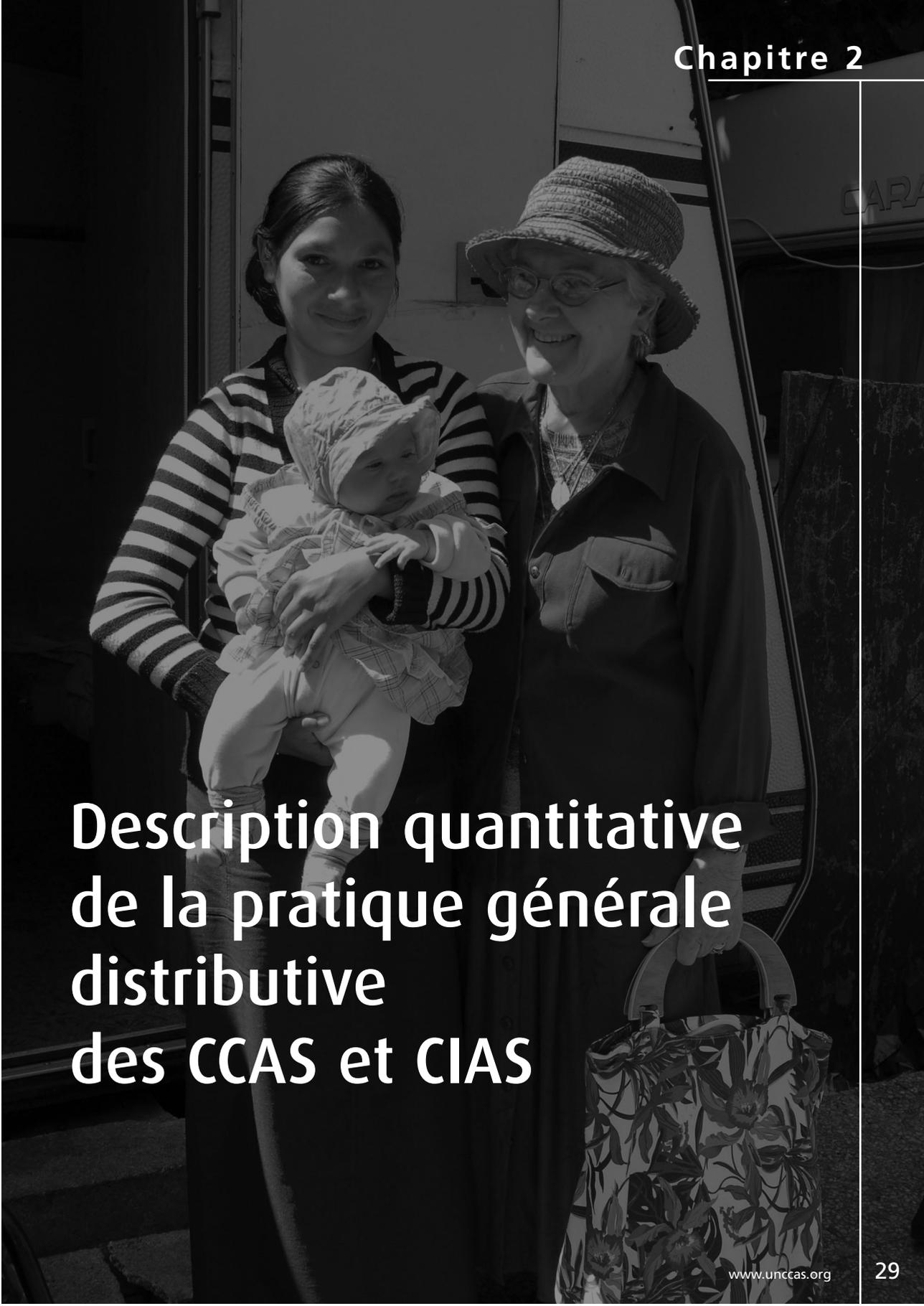
Il est évidemment exclu que soient affichées les décisions individuelles, notamment d'attribution des secours, dès lors qu'elles touchent à la situation personnelle des intéressés et/ou à des éléments touchant à leur vie privée.

Les textes ne précisent cependant pas explicitement ce qu'il faut entendre par « *publicité* ». La jurisprudence laisse à l'autorité locale le choix de la mesure de publicité, étant entendu que la solution la plus simple est l'affichage.

Pour le reste, et si l'affichage n'est pas stricto sensu une obligation pour le CCAS/CIAS (il n'est mentionné dans aucun texte), le principe de libre accès aux documents administratifs le contraint à s'organiser de façon à répondre à toute demande de communication d'un acte du CCAS/CIAS (sous la réserve que la divulgation de cet acte ne porte pas atteinte au respect de la vie privée et ne contrevienne pas à l'obligation de secret professionnel).

Conclusion :

- L'octroi des aides des CCAS/CIAS se fait en vertu du principe de libre administration ;
- Ils déterminent librement leurs critères d'octroi : 71,32 % des CCAS et CIAS ont fixé des conditions d'octroi soit par règlement d'attribution soit par délibération. Le critère le plus souvent utilisé est celui des ressources. Les CCAS ont en effet mis en place des modes de calcul divers prenant en compte des ressources et des charges variées (reste à vivre, quotient familial, unité de consommation, combinaison de modes de calcul...);
- Ils octroient différents types d'aides afin de répondre aux besoins de leurs citoyens. La majorité des aides des CCAS sont délivrées via des secours d'urgence (68,7 %). L'objectif principal des aides est donc de soutenir les usagers en cas d'urgence ou de difficultés exceptionnelles (aides alimentaires...);
- Les aides sont octroyées par le conseil d'administration du CCAS/CIAS, par le président ou vice-président si délégation de pouvoir ou par une commission permanente créée à cet effet.



Description quantitative
de la pratique générale
distributive
des CCAS et CIAS

Ce chapitre vise à décrire le budget des CCAS consacré aux aides extralégales pour 2006 : leur montant, leur nature, le nombre de bénéficiaires... Les données sont issues de l'enquête menée en 2007 et affinée en 2009. Nous avons opté, dans ce guide, pour des moyennes pondérées afin d'éviter que les valeurs extrêmes faussent les résultats. En conséquence, les résultats portent sur les données financières globales de 129 CCAS répondants répartis de telle manière :

Collèges	Nombre d'adhérents	Nombre de répondants	% de répondants parmi les adhérents
1	2735	51	1,86 %
2	515	37	7,18 %
3	328	28	8,54 %
4	64	6	9,38 %
5	41	3	7,32 %
6	11	4	36,36 %
Tous	3694	129	3,49 %

1 La part consacrée aux aides facultatives dans le budget moyen de fonctionnement d'un CCAS/CIAS

Collèges	Budget moyen de fonctionnement (en €)	Budget moyen consacré aux aides facultatives (en €)	% du budget aides fac dans le budget global	Budget moyen consacré aux aides par habitant (en €)
1	382 941,18	17 302,51	4,52 %	71,04
2	1 245 648,65	55 794,63	4,48 %	91,39
3	3 213 428,57	87 433,53	2,72 %	101,59
4	13 641 000	357 990,67	2,62 %	219,03
5	10 885 000	384 889,50	3,54 %	85,87
6	23 323 500	651 827,42	2,79 %	57,86
Tous	2 816 970	92 239,40	3,27 %	90,14

⁶ Voir en page 5 la description des collèges.

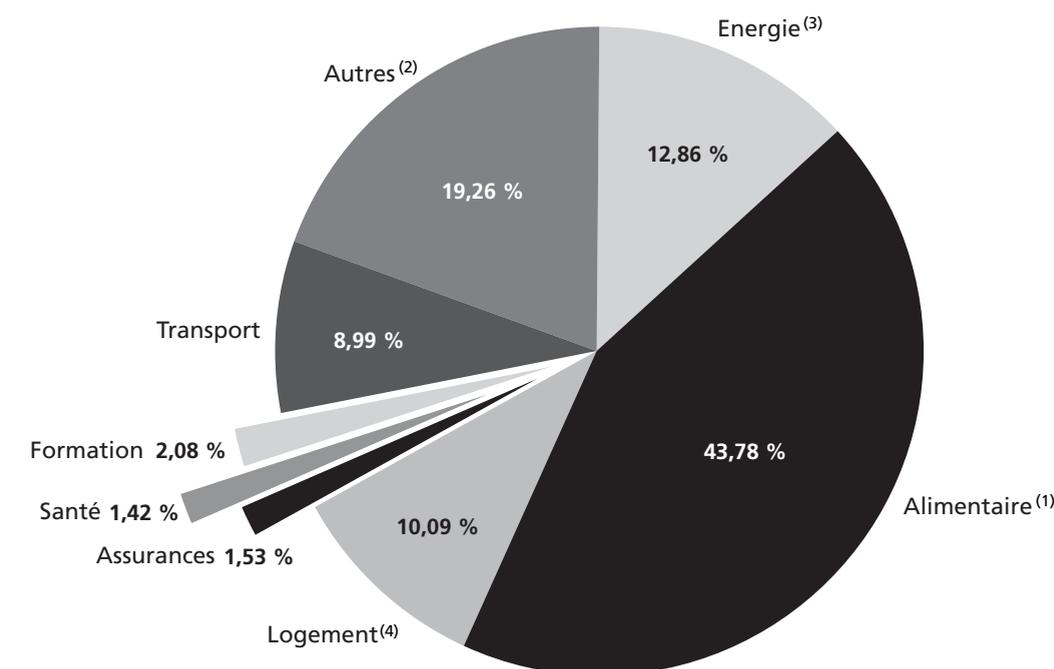
⁷ Idem.

La part du budget aides facultatives dans le budget global est en moyenne de 3,3 %, cette part diminuant avec l'augmentation de la taille de la commune (2,79 % pour le collège 6 contre 4,52 % dans le collège 1). Le budget consacré aux aides extralégales par les CCAS de tous les collèges confondus est en moyenne de 90 € par habitant.

Par ailleurs, précisons que parmi les 41 % de CCAS des collèges 1, 2 et 3 ayant déclaré avoir des aides remboursables seuls 8,65 % de ces aides font l'objet d'un remboursement (le manque de données pour les collèges 4, 5 et 6 ne nous permet pas de donner une indication de la part d'aides remboursables au sein de ces CCAS).

Enfin, précisons que, outre l'octroi d'aides directes aux personnes, les CCAS subventionnent des associations qui elles aussi attribuent des aides aux personnes en difficulté. Parmi les collèges 1, 2 et 3 (le nombre de répondants des autres collèges étant trop faible pour avoir un résultat probant) 31 % de CCAS déclarent verser une subvention à des associations caritatives.

2 Les différents postes du budget moyen consacré aux aides facultatives



Le budget « aides facultatives » du CCAS concerne prioritairement les besoins dits « primaires » (se nourrir, se chauffer, se loger) comme l'indique le graphique ci-dessus :

(1) Alimentaire : aides en espèce, CAP, bons alimentaires, colis, restauration scolaire ;

(2) Autres : aides aux vacances/loisirs des enfants/jeunes, prêts, obsèques, ... ;

(3) Energie : eau, électricité, gaz, chaleur et téléphone ;

(4) Logement : caution, dettes de loyers, nuitées, autres.

Il faut relativiser la place du poste « autres » dans le budget car certains CCAS ont pu y mettre des éléments pouvant être intégrés dans les autres postes d'aides. En outre il s'agit d'un poste couvrant un champ large et varié en termes de besoins ou de nature d'aides.

Par ailleurs, rappelons que si la question du logement est prise en compte par le FSL au titre des impayés de loyer, elle est néanmoins présente parmi le budget aides facultatives du CCAS au regard, notamment, des difficultés particulières rencontrées sur le territoire. Le montant des aides attribuées par les CCAS pour l'énergie et le logement doit en outre certainement se justifier par les situations d'impayés en matière de logement, mais aussi par les délais d'attribution des aides financières par les autres acteurs sociaux – FSL notamment, les CCAS/CIAS ayant une capacité à réagir en urgence plus importante. Ils interviennent ainsi fréquemment en « avances de droits ».

Enfin, on note que les CCAS et CIAS consacrent très peu de leur budget aides facultatives aux postes « assurance », « santé » et « formation ». Cette dernière relève en effet du conseil régional et les deux autres postes ne font généralement pas partie des politiques prioritaires des CCAS.

Dans le détail, ces chiffres peuvent évoluer selon le collège d'appartenance

% de répartition des aides par CCAS et par collège selon leur nature et le montant du budget								
Collèges	Energie	Alimentaire	Logement	Assurance	Santé	Formation	Transport	Autres
1	16,32 %	35,66 %	9,23 %	4,02 %	2,78 %	1,84 %	2,82 %	27,32 %
2	12,02 %	47,67 %	10,27 %	1,55 %	2,48 %	2,63 %	13,57 %	9,80 %
3	18,98 %	43,24 %	8,43 %	2,27 %	1,51 %	3,65 %	6,74 %	15,19 %
4	18,04 %	32,13 %	4,39 %	0,81 %	0,51 %	0,10 %	20,02 %	24,01 %
5	9,73 %	31,40 %	6,37 %	2,84 %	0,73 %	1,75 %	1,14 %	46,04 %
6	6,84 %	64,34 %	16,72 %	0,04 %	1,78 %	0,05 %	0,08 %	10,16 %
Tous	12,86 %	43,78 %	10,09 %	1,53 %	1,42 %	2,08 %	8,99 %	19,26 %
Ordre d'importance	3	1	4	7	8	6	5	2

3 Le montant moyen des aides individuelles et le nombre moyen de bénéficiaires par CCAS

Nombre moyen de bénéficiaires

Tout d'abord, on note qu'en 2006, chaque CCAS/CIAS répondant a aidé en moyenne (quelle que soient la nature et le montant de l'aide), un total de :

- Collège 1 : 141 personnes,
- Collège 2 : 593 personnes,
- Collège 3 : 1258 personnes,
- Collège 4 : 3747 personnes,
- Collège 5 : 4951 personnes,
- Collège 6 : 8258 personnes.

Il faut relativiser le nombre total de bénéficiaires par CCAS : une même personne (ou une même famille) pouvant, selon les cas de figure, être comptabilisée plusieurs fois

Nombre de bénéficiaires pour cent habitants	
Collèges ⁹	Toutes les aides
1	2,62
2	4,35
3	3,98
4	6,02
5	3,91
6	2,05
Tous	3,51

pour une même (ou plusieurs) aide(s) délivrée(s) à plusieurs reprises dans l'année civile, ce qui ne témoigne pas de la réalité de l'aide attribuée par personne ou ménage. En conséquence, les données seraient vraisemblablement différentes s'il s'agissait de données ponctuelles individuelles.

Lorsque l'on compare le nombre de bénéficiaires par rapport au nombre d'habitants on note que, tous collèges confondus, environ 3,5 % des habitants ont reçu une ou plusieurs aides d'un CCAS. Ainsi, la part des bénéficiaires par habitants est plus élevée dans les collèges 2, 3 et surtout 4.

Montant moyen des aides individuelles

Montant moyen des aides versées annuellement par bénéficiaire (en euros)									
Collèges ¹⁰	Energie	Alimentaire	Logement	Assurance	Santé	Formation	Transport	Autres	Toutes les aides
1	135,02	107,86	202,79	176,54	157,35	223,40	30,33	153,81	122,50
2	87,39	85,43	288,24	131,70	257,84	414,05	65,86	100,34	94,10
3	138,56	54,30	231,85	98,17	233,58	209,40	38,91	60,96	69,49
4	156,98	128,52	136,13	60,06	218,56	40,06	60,82	79,40	95,52
5	80,56	54,03	166,72	72,52	85,61	258,40	64,26	97,13	77,74
6	43,21	71,10	141,94	259	190,07	300	181,67	133,84	78,93
Tous	103,42	73,33	174,50	97,07	204,54	240,19	54,49	90,16	84,10

⁸ Idem.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

En moyenne les CCAS octroient par bénéficiaire sur une année des aides d'un montant total de 84 €, celles-ci allant de 54,5 € pour le transport à 240 € pour la formation. Il peut s'agir d'un montant unique ou d'une addition d'aides par bénéficiaires, certains CCAS permettant le versement sur une année de plusieurs aides.

Par collège le montant moyen de l'aide octroyée par bénéficiaire est de :

- Collège 1 : 122,5 €,
- Collège 2 : 94 €,
- Collège 3 : 69,5 €,
- Collège 4 : 95,5 €,
- Collège 5 : 78 €,
- Collège 6 : 79 €.

Globalement, il n'y a aucune corrélation entre le budget moyen du CCAS par nature d'aides et le montant moyen de l'aide individuelle. Ainsi, les postes budgétaires d'aides les plus faibles (formation, santé) correspondent aux postes dans lesquels le montant de l'aide par bénéficiaire est le plus important par bénéficiaire. A l'inverse le poste budgétaire d'aides des CCAS est principalement consacré à l'alimentation, le nombre de bénéficiaires y est également globalement le plus élevé, mais le montant de l'aide par bénéficiaire est relativement faible (environ 73 €) comparé à d'autres postes d'aides.

Conclusion :

- La part du budget aides facultatives dans le budget global du CCAS/CIAS est en moyenne de 3,3 %, cette part diminuant avec l'augmentation de la taille de la commune ;
- Le budget « aides facultatives » du CCAS/CIAS est prioritairement dédié à l'alimentation ;
- Tout collège confondu, environ 3,5 % des habitants ont reçu une ou plusieurs aides d'un CCAS ;
- En moyenne les CCAS octroient par bénéficiaire, sur une année, des aides d'un montant total de 90 €, montant qui varie selon la nature de l'aide.



Éléments complémentaires sur les profils des demandeurs d'aides financières suivis par les CCAS et CIAS

Les informations recueillies dans ce chapitre relatif aux situations individuelles des demandeurs d'aides sont issues de l'enquête menée en 2008 dans le cadre du partenariat avec la DIIESES (prise en compte de 973 dossiers répartis dans 57 CCAS). Il s'agit d'établir les profils des demandeurs qui s'adressent au CCAS pour solliciter une aide, que ce soit la première fois ou non.

1 Les situations familiales des demandeurs

1.1 • La répartition des demandeurs par sexe et par situation familiale

	Isolés ¹¹	Couples ¹²
Répartition	76,67 %	23,33 %
Le demandeur est un homme	36,60 %	58,59 %
Le demandeur est une femme	63,40 %	41,41 %

La majorité des demandes émanent de personnes isolées. Cette situation s'explique par une pratique « tacite » de répartition des publics entre CCAS et conseils généraux, les premiers prenant en charge les « isolés », les Départements « les couples » bien que cette répartition ne réponde à aucune réglementation.

Parmi les demandeurs, 58,5 % sont des femmes (entre 52 et 53 % dans les collèges 5 et 6) et 41,5 % des hommes (32,5 % dans le collège 1). Cependant, si cette situation se vérifie pour les personnes isolées (63,4 % de femmes contre 36,6 % d'hommes), parmi les couples, il semble que les demandeurs soient majoritairement des hommes (58,59 %). Cela ne signifie pas que la démarche ait été engagée par eux : la demande est souvent faite par la femme mais au nom de l'homme.

D'ailleurs, cette situation peut être rapprochée d'une situation que l'UNCCAS avait observée lors d'entretiens individuels menés auprès de bénéficiaires potentiels de micro-crédits sociaux au sein des CCAS d'Angers (49) et de Neufchâteau (88) : La part plus importante de femmes parmi les demandeurs d'aides « s'explique par [le fait] que ce sont les femmes qui font davantage la démarche que les hommes et qui, en général, demandent des aides. [...] [Et cela se] justifie par le fait que les femmes gèrent davantage le budget du ménage, connaissent le projet de la famille et ont plus de facilité à expliquer la situation du ménage. Les femmes sont également poussées par une précarité à la fois sociale et professionnelle » (extrait « Diagnostic social », UNCCAS/Caisse des Dépôts et Consignations, septembre 2007).

Enfin, au regard de la nationalité, sur les 973 demandes, 82,5 % sont de nationalité française, 16,5 % de nationalité étrangère, 1 % de non répondants.

¹¹ Personnes isolées : célibataires, divorcé(e)s, veufs (veuves), en situation monoparentale.

¹² Couples : personnes mariées, en concubinage, pacsées.

1.2 • La répartition des demandeurs par âge

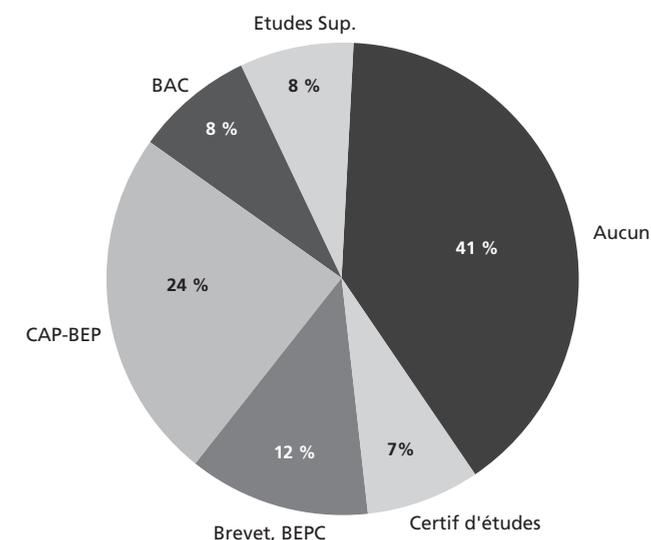
	< 18 ans	18-25 ans	26-60 ans	> 60 ans
Isolés	0	8,18 %	79,89 %	11,93 %
Couples	0	9,69 %	75,33 %	14,98 %
Total	0	8,53 %	78,83 %	12,64 %

Logiquement, étant donnée la large fourchette retenue pour les 26-60 ans, cette tranche d'âge constitue la très grande majorité (78,8 %) des demandeurs (dont 81 % pour le collège 1 contre 65% pour le collège 6).

On constate l'absence de jeunes adultes de moins de 18 ans, le faible taux des 18-25 ans (8,5 %) qui s'explique notamment par l'aide apportée spécifiquement aux jeunes dans le cadre du fonds d'aide aux jeunes qui relève de la compétence du conseil général et des plus de 60 ans (12,7 %) (dont 8 % pour le collège 1 contre 30 % pour le collège 6)¹³.

1.3 • La répartition des demandeurs par diplôme

	Aucun	Certificat d'études	Brevet, BEPC	CAP-BEP	Bac	Etudes sup
Isolés	37,43 %	6,97 %	13,39 %	25,32 %	7,71 %	9,17 %
Couples	55,35 %	6,29 %	8,81 %	20,75 %	6,92 %	1,89 %



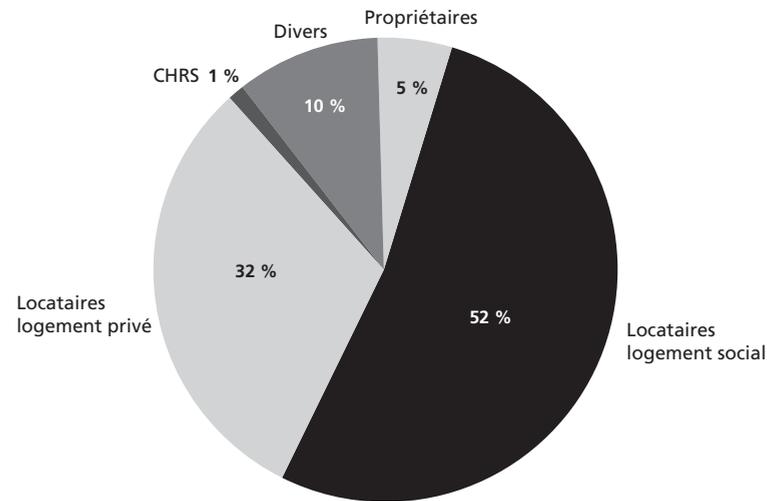
On constate que le niveau de formation des demandeurs est inférieur ou égal au niveau V à 85 % (dont 41 % n'ont pas de diplôme).

Parmi les diplômés (15 %), les personnes se répartissent à égalité entre les bacheliers et les personnes ayant un diplôme de niveau supérieur.

¹³ A noter la situation du CCAS de Marseille (collège 6) qui a enregistré 50 % des dossiers relevant de cette tranche d'âge (62 dossiers).

1.4 • La répartition des demandeurs par type de logement

	Propriétaires	Locataires logement social	Locataires logement privé	Logement divers/précaire ¹⁴	CHRS	Total
Isolés	3,75 %	50,80 %	33,78 %	10,72 %	0,94 %	100 %
Couples	8,37 %	57,27 %	27,31 %	6,16 %	0,88 %	100 %
Total	4,83 %	52,31 %	32,27 %	9,67 %	0,92 %	100 %



Une très grande majorité des demandeurs sont locataires - soit du parc social (52 %), soit du parc privé (32 %)¹⁵ - et parmi eux une majorité est logée dans des habitations non meublées. Seuls 5 % d'entre eux sont propriétaires (10,8 % dans le collège 1) et 10 % (principalement dans les collèges 5 et 6) occupent un habitat divers/précaire (sous-locataires, hébergés chez un tiers, en habitat mobile, à l'hôtel, SDF).

Plus de 73,2 % de l'ensemble des demandeurs bénéficient d'une allocation logement (dont 75 % sont des personnes isolées), les allocataires des minima sociaux étant 45,6 % à la percevoir.

¹⁴ Le terme divers regroupe les formes de logement suivantes : hébergés chez des tiers, sous locataires, hébergés à l'hôtel, en habitat mobile et sans domicile fixe.

¹⁵ Les locataires du parc social et du parc privé sont définis de la façon suivante :
 - locataire dans le parc social : la personne qui vit dans un logement social des HLM, des Sem, des associations et des UES ainsi que les logements privés mobilisés dans le cadre du conventionnement, qui sont également des logements locatifs sociaux,
 - locataire du parc privé : a contrario, toute personne locataire d'un logement n'appartenant pas au parc social.

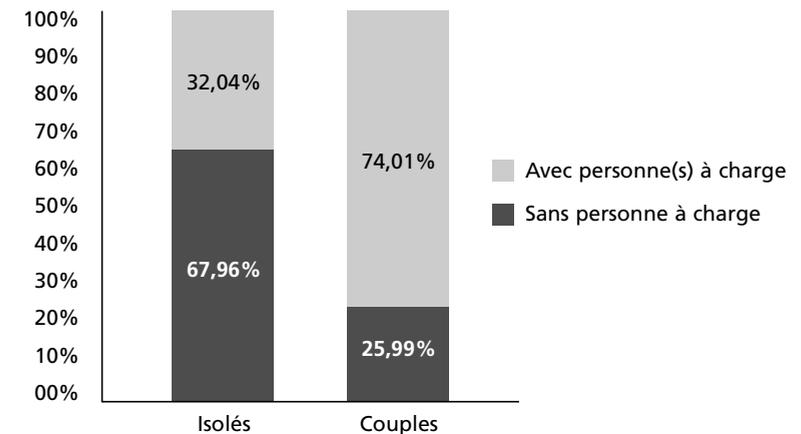
1.5 • La répartition des demandeurs selon le nombre de personnes/d'enfants à charge

En pourcentage			
	Sans personne à charge	Avec personne(s) à charge	Total
Total	66,18%	33,81%	100%

Une grande majorité des demandeurs (66,2 %) n'ont pas d'enfant et/ou de personne à charge (50 % dans le collège 1 contre 79,7 % dans le collège 6). Cela s'explique notamment par le fait que les familles perçoivent des prestations familiales à partir de deux enfants et qu'elles peuvent activer d'autres types d'aide telles que l'aide sociale à l'enfance ou les aides attribuées par les CAF.

Cette situation se justifie également par le fait que parmi les demandeurs la majorité sont isolés (76,6 % des répondants sont isolés) et qu'ils n'ont, à 68 %, aucune personne à charge. Inversement, parmi les couples 74 % ont des enfants et/ou des personnes à charge.

Répartition des demandeurs



Nombre d'enfants et/ou de personnes à charge

Parmi les personnes isolées ayant des enfants et/ou personnes à charge, la moyenne du nombre d'enfants et/ou de personnes à charge par demandeur est de 1,87.

Parmi les couples ayant des enfants et/ou de personnes à charge, la moyenne est de 2,4 enfants et/ou de personnes à charge par demandeur.

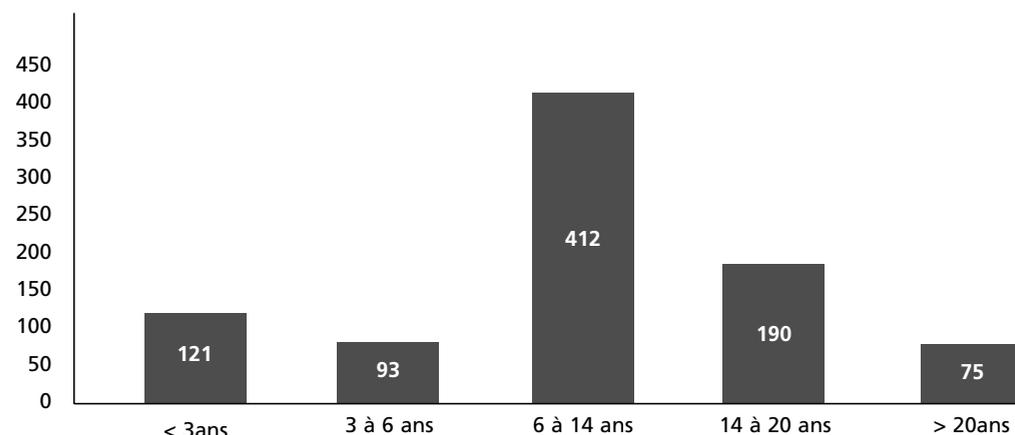
Comparativement, selon l'INSEE, les familles monoparentales ont en moyenne 1,6 enfant et les couples 1,9 enfant¹⁶.

Le nombre d'enfants parmi les personnes sollicitant une aide au CCAS est donc, notamment pour les couples, légèrement supérieure à la moyenne nationale mais reste relativement faible.

¹⁶ Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires, familles avec enfants de moins de 25 ans en années révolues. Insee, enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2007.

Nombre d'enfants et/ou de personnes à charge

Répartition des enfants ou personnes à charge par catégories d'âges



Les enfants et/personnes à charge des demandeurs sont âgés en très grande majorité de 6 à 14 ans (46,24 %) puis de 14 à 20 ans (21,32 %). De la même manière, l'INSEE¹⁷ indique que globalement, parmi les couples ou les isolés les personnes à charge ont en majorité entre 7 et 16 ans (49 % chez les isolés et 45% chez les couples) ou entre 17 et 24 ans (36 % chez les isolés, 21 % chez les couples).

Par ailleurs, il faut noter que 27,3 % des demandeurs bénéficient de prestations familiales (hors API) d'un montant mensuel moyen de 355 € pour les personnes isolées et de 418 € pour les couples.

1.6 • La situation financière des demandeurs

Parmi les demandeurs, 11% ont déclaré être en situation de surendettement (sachant qu'il y a 16,2 % de non répondants). De manière plus détaillée, chez les couples, 12,33 % déclarent être en surendettement (sachant qu'il y a 17,62 % de non répondants) dont 9,7 % parmi les couples avec enfants. Chez les personnes isolées, 10,6 % déclarent être en surendettement (sachant qu'il y a 15,8 % de non répondants) dont 7,51 % parmi les isolés sans enfants.

¹⁷ Idem.

Conclusion : les situations personnelles en bref...

Les personnes formulant des demandes d'aides financières auprès des CCAS/CIAS :

- Sont majoritairement des personnes isolées (76 %), et ce du fait d'une pratique « tacite » de répartition des publics entre CCAS, conseils généraux et CAF, les premiers prenant en charge les « isolés » sans enfants, les Départements « les couples » bien que cette répartition ne réponde à aucune réglementation ;
- Sont majoritairement de sexe féminin (58 %) ;
- Sont âgés de 26 à 60 ans (absence des moins de 18 ans et très faible proportion des 18/25 ans : 8,5 %) et relèvent donc potentiellement de la population active ;
- Ont pour 84 % d'entre elles un niveau de qualification inférieur au baccalauréat ;
- Vivent essentiellement dans du locatif qu'il soit social (52 %) ou non (32 %) et bénéficient d'aides au logement à 73 %. A noter que dans les petites communes, la part des propriétaires est deux fois plus importante par rapport à la moyenne (10,8 % contre 5 %) tandis que dans les grandes communes, c'est la part de l'habitat divers ou précaire qui s'accroît ;
- N'ont pas, en majorité, d'enfant ou de personne à charge (66 %), sachant que cette proportion diminue dans les petites communes et augmente dans les grandes du fait d'une répartition des publics entre CCAS et Départements ;
- Ont, en moyenne, parmi les personnes avec enfants ou/et personnes à charge : 1,87 enfants pour les personnes isolées et 2,4 enfants pour les couples. Les enfants et/personnes à charge des demandeurs sont âgés en très grande majorité de 6 à 14 ans (46,24 %) ;
- Ont déclaré pour 11 % d'entre elles être en situation de surendettement (sachant qu'il y a 16,2 % de non répondants).

2 Les situations professionnelles des demandeurs

2.1 • La situation au regard de l'emploi

Au 18 avril 2008, les 973 situations individuelles se répartissaient de la façon suivante au regard de l'emploi :

	CDI temps plein et temps partiel	CDD et travail précaire ¹⁸	Formation Etudiants Apprentis	Chômage	Retraité	Au foyer ou en congé parental	Divers ¹⁹
Isolés sans enfant	9,62 %	6,77 %	4,28 %	44,74 %	13,73 %	1,78 %	19,08 %
Isolés avec enfant	13,51 %	10,27 %	3,78 %	32,43 %	1,08 %	19,46 %	19,46 %
Couples sans enfant	10,28 %	4,67 %	0 %	21,50 %	22,43 %	25,23 %	15,89 %
Couples avec enfant	15,83 %	7,49 %	0 %	40 %	7,50 %	6,66 %	22,52 %
Total	11,21 %	7,30 %	3,18 %	39,26 %	11,51 %	8,32 %	19,22 %

¹⁸ Il s'agit des personnes en CDD temps plein ou temps partiel, en intérim et en contrat aidé.

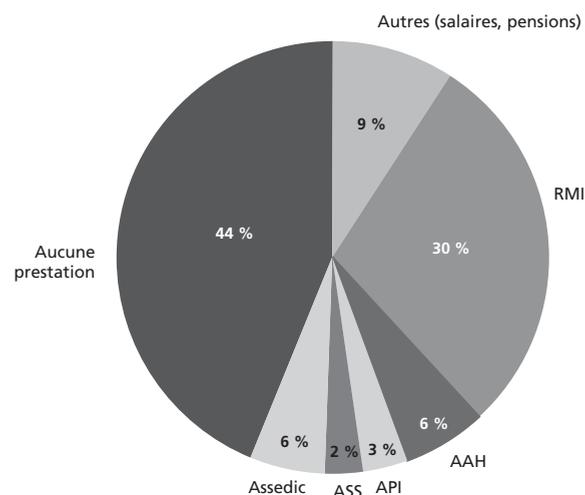
¹⁹ Il s'agit des personnes à leur compte ou avec une situation multiple.

La majorité des demandeurs sont au chômage (39,26 %), essentiellement parmi les isolés – tout particulièrement sans enfants (44,74 %) - et les couples avec enfants (40 %). Les couples sans enfants sont essentiellement au foyer (25,23 %) et à la retraite (22,43 %).

Par conséquent, on note que les personnes isolées sans enfants sont dans une situation plus précaire au regard de l'emploi que celles isolés avec enfants et, inversement, les couples avec enfants sont dans une situation plus précaire au regard de l'emploi que les couples sans enfants.

A noter également le poids de la catégorie « divers » - quasi identique pour les différentes catégories - qui regroupe les personnes à leur compte (0,92 %) et celles étant dans plusieurs situations professionnelles à la fois (18,29 %), par exemple, des personnes en préretraite avec une activité partielle, des personnes en formation touchant le RMI, des personnes au chômage touchant l'allocation adulte handicapé et de manière multiple, des personnes au chômage avec un minima social.

2.2 • La situation au regard des allocations (autres que les prestations familiales et allocations logement)

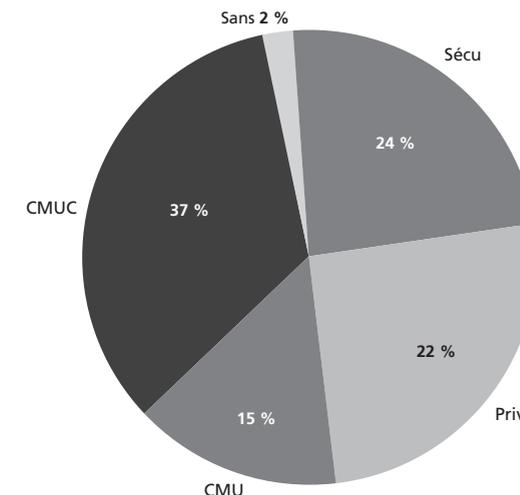


	Isolés	Couples	Total
Autres	8,45 %	10,13 %	8,84 %
RMI	30,16 %	27,75 %	29,60 %
AAH	7,24 %	1,76 %	5,96 %
API	3,75 %	0 %	2,88 %
ASS	2,68 %	1,76 %	2,47 %
Indemnités Assedic	6,97 %	5,29 %	6,58 %
Aucune allocation	40,75 %	53,30 %	43,68 %
Total	100 %	100 %	100 %

Ainsi, environ 30 % des demandeurs bénéficient du RMI, 9 % d'allocations autres mais 44 % ne bénéficient d'aucune de ces allocations (autres que les allocations logement et prestations familiales).

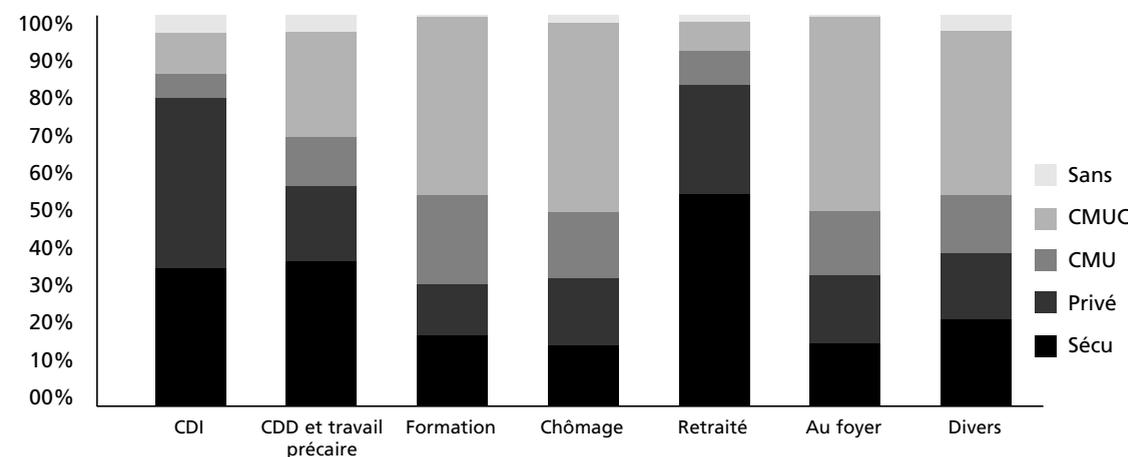
2.3 • La couverture santé au regard des situations professionnelles

Si l'on ne tient compte que des demandeurs ayant répondu à cet item, (soit 77 % des dossiers) la répartition se fait de la manière suivante :



Cette étude indique que la majorité des demandeurs sont bénéficiaires d'une complémentaire santé : 37 % ont la CMU-C²⁰ (= régimes de base de sécurité sociale + CMU complémentaire) et 22 % bénéficient d'une complémentaire privée (= soit sécurité sociale + complémentaire dans la majorité des cas, soit assurance privée seule pour les personnes à leur compte). 24 % bénéficient de la sécurité sociale seule et 15 % bénéficient de la CMU de base²¹. 2 % n'ont pas de couverture santé.

Ces proportions varient selon la situation au regard de l'emploi :



²⁰ Voir la note de bas de page n°2, page 15.

²¹ La Couverture maladie universelle (CMU) de base concerne aussi bien les personnes sans ressources que celles disposant de revenus importants contrairement à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C). La CMU de base est attribuée avec paiement d'une cotisation de 8 % des revenus fiscaux. Toutefois, la CMU de base est attribuée « gratuitement » et sont exonérés de cette cotisation, les bénéficiaires du RMI ou de la CMU complémentaire ainsi que les contribuables dont le "revenu fiscal de référence" (porté sur l'avis d'imposition) est inférieur à 8 644 € (plafond de ressources valable du 1er octobre 2007 au 30 septembre 2008).

Les personnes bénéficiant de la CMU-C sont principalement (environ 50 %) au chômage, au foyer et en formation ou dans une situation « diverse » (cf la définition P.42) (41 %). Cette situation s'explique logiquement par le fait que ces personnes n'ont pas les ressources suffisantes pour payer une complémentaire santé et qu'ils peuvent, selon leurs ressources et leur composition familiale, obtenir la CMU-C.

Parmi les personnes en CDI, la majorité (48 %) bénéficie d'une complémentaire privée (mais principalement chez les personnes en CDI temps plein), cette adhésion pouvant être rendue obligatoire par leur employeur, et 35 % de la sécurité sociale « seule » (mais logiquement principalement chez les CDI temps partiel). Malgré leur situation professionnelle, 10 % ont quand même accès à la CMU-C, ceci majoritairement chez les CDI temps partiel.

Parmi les personnes en CDD ou emploi précaire, 36 % ont la sécurité sociale « seule » et 28 % la CMU-C. Enfin, notons que 53 % des retraités ont la sécurité sociale « seule » alors qu'il s'agit probablement de la tranche de population ayant le plus de frais de santé.

Conclusion : les situations professionnelles en bref...

Les personnes formulant des demandes d'aides financières auprès des CCAS et CIAS :

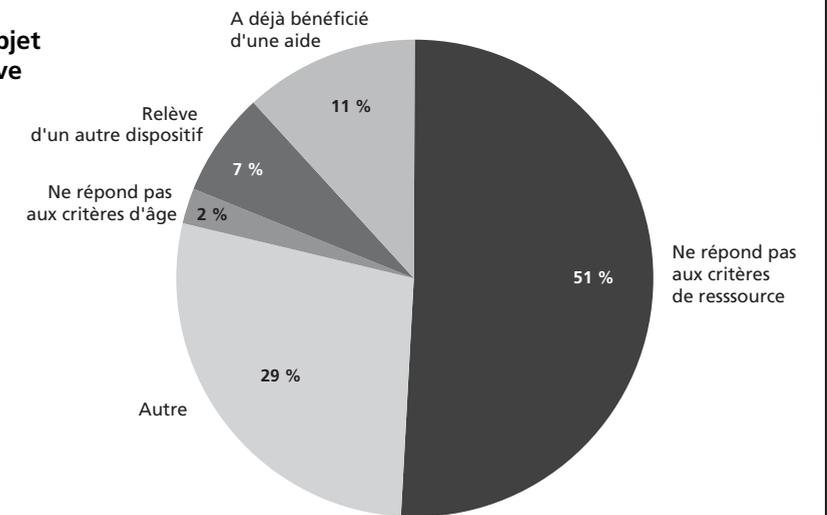
- Sont en majorité au chômage (39,26 %), essentiellement parmi les isolés – tout particulièrement sans enfants (44,74 %) - et les couples avec enfants (40 %). Les couples sans enfants sont essentiellement au foyer (25,23 %) et à la retraite (22,43 %).
- Bénéficient pour 30 % d'entre eux du RMI. 44 % ne bénéficient d'aucune allocation autres que les allocations logement et prestations familiales (minima sociaux, indemnités Assedic et autres).
- Ont en majorité une complémentaire santé, soit CMU-C soit privée (59 %). Cependant 53 % des retraités ont la sécurité sociale « seule » de même que 36 % des personnes en CDD ou emploi précaire. Par ailleurs, les personnes bénéficiant de la CMU-C sont principalement (environ 50 %) au chômage, au foyer et en formation ou dans une situation « diverse ».

3 La situation des demandeurs au regard des aides versées par les CCAS et les autres acteurs locaux

3.1 • L'octroi de l'aide

3.1.1 • Les motifs de refus

81 % des demandes (soit 788) ont fait l'objet d'une réponse positive de la part des CCAS/CIAS.



On constate que les refus d'octroi des aides par les CCAS sont essentiellement liés aux conditions de ressources (50 % des motifs de refus). Les « autres » motifs de refus sont une combinaison des principaux motifs tels que déclinés ci-dessus. A noter que 12 % des refus sont liés au fait que le demandeur a bénéficié d'une aide dans la période de référence (généralement, l'année civile).

3.1.2 • Le cumul des aides

Lorsque l'on tient compte de l'ensemble des acteurs sociaux, on note que 85 % des demandes ont fait l'objet d'une réponse positive de la part d'un acteur social. Par ailleurs, 17 % ont été aidés à la fois par le CCAS et par un autre acteur social, 6,6 % par le FSL, 3,68 % par une association et 1,65 % par la CAF. Aucun n'a reçu une aide d'un troisième acteur.

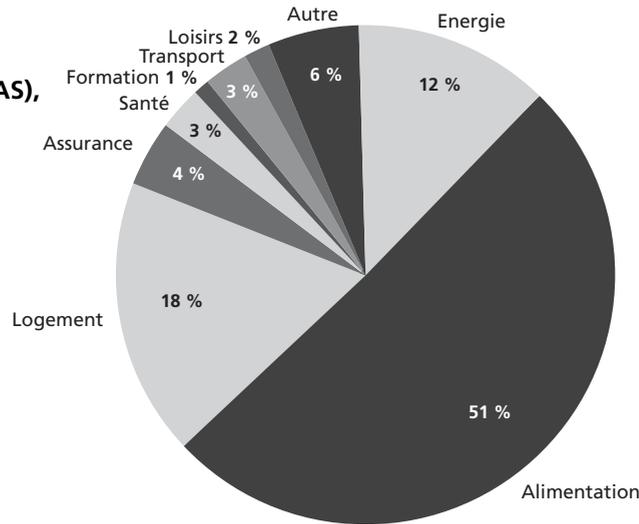
Parmi les personnes n'ayant pas obtenu une aide d'un CCAS, 21,62 % ont reçu une aide d'un autre acteur (dont 8,65 par le FSL, 1 % par une association et 13 % par un autre acteur social). Aucun n'a reçu d'aides de plusieurs acteurs.

Ainsi, globalement, ces tableaux démontrent qu'il n'est pas juste de penser que les personnes sollicitent et obtiennent des aides auprès de tous les guichets possibles. De ce point de vue, le travail du CCAS en termes de coordination des acteurs sociaux du territoire est déterminant.

3.2 • La nature des aides octroyées par les CCAS et les autres acteurs sociaux

3.2.1 • La nature des aides

Sur les 788 demandes ayant abouties à l'octroi d'une aide en 2007 ou 2008 (dans 53 CCAS), celles-ci se répartissent de la manière suivante selon la nature des aides :



Cette enquête révèle que les motifs principaux d'octroi des aides accordées aux demandeurs par les 53 CCAS/CIAS interrogés concernent principalement l'alimentation (51 %) puis le logement (18 %) et l'énergie (12 %). Les postes d'aides diffèrent légèrement, dans l'ordre d'importance, de la première enquête. En effet, il est pris en compte ici 788 situations individuelles alors que l'enquête de 2007 vise la part du budget moyen des CCAS selon la nature des aides ou encore le montant octroyé par bénéficiaire selon la nature des aides.

3.2.2 • La répartition des aides versées par les différents acteurs sociaux selon leur nature

Aides	CCAS	Associations	CAF	Conseils généraux (FSL)
Energie	10,37 %	16,67 %	20 %	20 %
Alimentaire/Restauration scolaire	40,74 %	16,67 %		20 %
Logement,	8,89 %	16,67 %	20 %	20 %
Assurance	8,89 %	16,67 %		20 %
Santé	6,67 %			
Formation	2,96 %		20 %	
Transport	8,15 %	16,67 %		
Loisirs/culture/vacances	5,19 %		20 %	
Autres	8,15 %	16,67 %	20 %	20 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

En comparant la nature des aides versées par les autres acteurs avec celles des CCAS, on note que les CCAS interviennent, contrairement à ceux-ci, sur tous les champs. Ainsi, les associations apportent généralement des aides complémentaires à celles des CCAS pour tous les motifs excepté la santé, la formation et les loisirs. La CAF aide principalement pour l'énergie, le logement, les loisirs et la formation, le FSL pour le logement, l'énergie, l'aide alimentaire et l'assurance. Ces résultats nous montrent que pour les autres acteurs sociaux locaux (associations, CAF, FSL et autres), les motifs pour lesquels les aides sont versées s'inscrivent dans leurs champs de compétence respectifs, les associations, les CAF intervenant davantage dans le champ de l'aide aux vacances/loisirs, les FSL dans le cadre de l'apurement des dettes d'énergie et de logement. Par conséquent, si ces autres acteurs ont un domaine d'intervention multiple, il est plus réduit que celui des CCAS. Les aides extra-légales des CCAS/CIAS traduisent donc une intervention complémentaire et subsidiaire aux autres dispositifs dès lors que ceux-ci sont épuisés ou ne peuvent pas ou plus être mobilisés.

3.3 • Le montant moyen des aides par acteurs sociaux

Montant moyen des aides par personne selon l'acteur social	
	En montant moyen/pers
Secours CCAS	198 €
Aides CCAS	178 €
Prêts CCAS	220 €
Associations	170 €
CAF	372 €
FSL	374 €

Le montant moyen des aides par personne varie de 178 € à 220 € pour les CCAS. Il est plus élevé pour le FSL et la CAF, puisqu'il est d'environ 370 €.

3.4 • L'incidence des aides sur le reste à vivre des demandeurs

3.4.1 • Le reste à vivre des couples au regard de l'emploi (en euros)

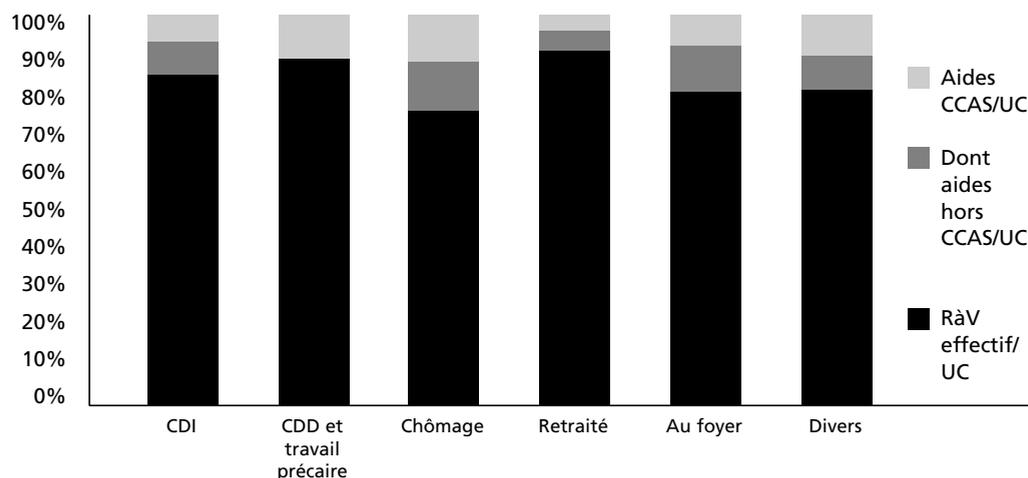
		CDI	CDD et travail précaire	Chômage	Retraité	Au foyer	Divers
1	Ressources moyennes/UC	747,17	383,10	473,63	654,78	597,38	542,87
2	Charges moyennes/UC	478,07	277,41	300,90	265,35	329,04	318,22
1-2	Reste à vivre/UC	269,10	105,69	172,72	389,43	268,34	224,65
3	Aides CCAS/UC	18,66	11,38	38,67	16,18	24,37	25,42
4	Aides FSL/UC	18,26	0	13,03	5,99	32,31	3,69
5	Aides CAF/UC	0	0	3,68	0,00	14,15	0,00
6	Aides autres/UC	8,80	0	22,91	12,62	12,94	25,53
7	Total aides/UC	45,72	11,38	78,29	34,79	83,78	54,64
	Dont aides hors CCAS/UC	27,06	0	39,62	18,61	59,41	29,22
	RàV effectif/UC²²	314,82	117,07	251,02	424,23	352,12	279,30

(!) Attention, les aides et le reste à vivre sont des moyennes par unité de consommation.

²² Le reste à vivre effectif /UC= total des ressources (revenus + allocations + prestations) – total des charges + total des aides
Unité de consommation (mise sur base 1)

Parmi les couples, on note que ce sont les retraités, puis les personnes au foyer qui ont le reste à vivre effectif le plus élevé. A l'inverse, ce sont les personnes en CDD ou emploi précaire qui ont le reste à vivre le plus faible.

Rapport reste à vivre/total des aides (hors CCAS)/aides CCAS



On note que les aides totales augmentent principalement le reste à vivre des couples dont au moins un des conjoints est au chômage (22 %) ou au foyer (20 %).

Les aides des CCAS augmentent principalement le reste à vivre des personnes en couple au chômage (11 %) et en CDD – emploi précaire (9 %).

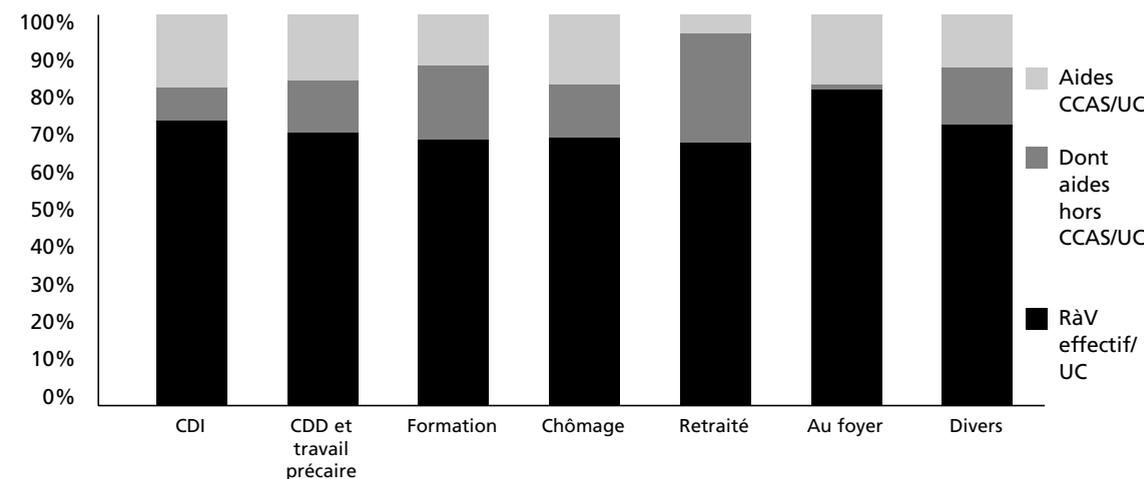
3.4.2 • Le reste à vivre des personnes isolées au regard de l'emploi (en euros)

		CDI	CDD et travail précaire	Formation	Chômage	Retraité	Au foyer	Divers
1	Ressources moyennes/UC	734,48	706,20	524,68	569,08	830,70	595,66	596,11
2	Charges moyennes/UC	534,99	465,71	402,11	425,66	457,02	334,12	364,81
1-2	Reste à vivre/UC	199,49	240,49	122,57	143,42	373,68	261,55	231,30
3	Aides CCAS/UC	68,79	81,13	28,80	56,02	33,95	61,12	52,31
4	Aides FSL/UC	19,93	31,45	23,48	23,29	17,66	2,03	5,46
5	Aides CAF/UC	2,33	0	0	4,62	0	0	1,17
6	Aides autres/UC	11,28	44,12	52,22	24,19	256,86	0,85	78,97
7	Total aides/UC	102,34	156,69	104,50	108,13	308,47	64,01	137,90
	Dont aides hors CCAS/UC	33,55	75,57	75,70	52,10	274,52	2,89	85,59
	RàV effectif/UC (1-2+6)	301,83	397,19	227,08	251,55	682,15	325,55	369,21

(!) Attention, les aides et le reste à vivre sont des moyennes par unités de consommation.

Parmi les isolés comme parmi les couples, on note que ce sont les retraités qui ont le reste à vivre le plus important. A l'inverse ce sont les personnes en formation et au chômage qui ont le reste à vivre le plus faible.

Rapport reste à vivre/total des aides (hors CCAS)/aides CCAS



On note que la part des aides accordées aux personnes isolées dans leur reste à vivre effectif est plus importante que celle consacrée aux personnes en couple.

Les aides totales accordées par l'ensemble des acteurs sociaux augmentent principalement le reste à vivre des isolés à la retraite (31 %), alors qu'il s'agit de populations ayant, avant octroi des aides, le reste à vivre le plus élevé parmi les personnes isolées. Sur ces 31 %, la part des CCAS est de 3 %.

Dans le même temps, les aides accordées augmentent également de 31 % le reste à vivre des personnes en formation. Toutefois, comme nous l'avons indiqué, leur reste à vivre effectif est celui le plus faible parmi les isolés.

Les aides des CCAS augmentent principalement le reste à vivre des personnes isolées au chômage et en CDI temps plein ou temps partiel (environ 17 %). Ceci s'explique par le fait qu'il s'agit des deux catégories ayant un reste à vivre avant obtention des aides des CCAS le plus faible (car charges importantes comparativement aux ressources).

3.4.3 • Le reste à vivre des demandeurs selon la composition familiale (en euros)

	Couples		Isolés	
	Avec enfants	Sans enfants	Avec enfants	Sans Enfants
Ressources moyennes/UC	534,25	664,62	579,54	676,16
Charges moyennes/UC	316,28	367,74	384,7	458,76
Reste à vivre/UC	217,97	296,89	194,84	217,4
Aides CCAS/UC	26,04	28,18	43,8	67,24
Aides FSL/UC	13,76	10,52	5,3	28,48
Aides CAF/UC	4,19	0	4,45	0,32
Aides autres/UC	17,64	12,87	18,56	87,77
Total aides/UC	61,64	51,57	72,11	183,82
Dont aides hors CCAS/UC	35,6	23,39	28,31	116,58
RàV effectif/UC	279,6	348,46	266,95	401,22

Avant l'octroi des aides, on note que le reste à vivre des couples est plus élevé que celui des personnes isolées.

Lorsque l'on observe la présence ou non d'enfants, on note logiquement que leur charge peut venir peser sur les budgets familiaux. Ainsi, les couples avec enfants ont un reste à vivre plus faible que ceux sans enfants, il en va de même chez les isolés.

Par contre, après obtention des aides par l'ensemble des acteurs, on note que celles-ci augmentent de :

- 45 % le reste à vivre effectif des isolés sans enfants, principalement du fait des aides des CCAS et des acteurs « autres »,
- 27 % celui des isolés avec enfants,
- 22 % celui des couples avec enfants,
- 14,8 % celui des couples sans enfants.

Conclusion : la situation des demandeurs au regard des aides versées par les CCAS et les autres acteurs locaux en bref...

- 81 % des demandes ont fait l'objet d'une réponse positive de la part des CCAS/CIAS. Les aides octroyées sont principalement d'ordre alimentaire.
- 17 % des personnes ayant obtenu une aide au CCAS ont obtenu une aide d'un autre acteur social. On ne peut donc pas considérer que les personnes sollicitent et obtiennent des aides auprès de tous les guichets possibles.
- Le montant moyen des aides par personne varie de 178 € à 220 € pour les CCAS.
- Les aides extra-légales des CCAS/CIAS traduisent une intervention complémentaire et subsidiaire aux autres dispositifs dès lors que ceux-ci sont épuisés ou ne peuvent pas ou plus être mobilisés.
- Les aides des CCAS augmentent principalement le reste à vivre des personnes en couple au chômage (11 %) et en CDD – emploi précaire (9 %) et des personnes isolées au chômage et en CDI temps plein ou temps partiel (environ 17 %).
- Une fois les aides des acteurs sociaux accordées, les isolés sans enfants ont le reste à vivre effectif le plus important, suivi des couples sans enfants, des couples avec enfants et des isolés avec enfants.

Annexe 1 : le contexte des travaux menés par l'UNCCAS

Une première enquête menée au printemps 2007 dans le cadre d'une convention avec la Caisse des Dépôts et Consignations :

Contexte de l'enquête :

Dans le cadre de l'application d'une convention de partenariat entre l'UNCCAS et la CDC relative au développement du micro-crédit personnel, la CDC a sollicité l'UNCCAS afin d'effectuer une enquête sur les pratiques des CCAS/CIAS en matière d'octroi des aides. Cette enquête avait pour objectif de déterminer les pratiques des CCAS/CIAS en matière d'avances remboursables ou non remboursables, les montants alloués et la nature des aides consenties aux bénéficiaires, etc. Cette étude devait également permettre de mieux cerner les besoins financiers des usagers et d'articuler ces aides avec le dispositif « micro-crédit personnel ».

L'enquête menée dans le cadre de la convention DIIESES :

Contexte de l'enquête :

Dans le cadre d'une convention signée le 29 novembre 2007, la DIIESES a soutenu la mise en œuvre par l'UNCCAS d'une enquête approfondie sur les aides financières facultatives délivrées par les CCAS/CIAS, dans le prolongement de sa première enquête. Cette enquête visait à prendre en compte les situations individuelles des demandeurs et une analyse fine des logiques d'attribution des aides financières selon les bénéficiaires et les acteurs locaux.

Choix des répondants :

Contrairement à l'enquête précédente qui s'adressait à tous les CCAS et CIAS adhérents, cette seconde enquête a ciblé un certain nombre de CCAS selon une triple entrée : un choix par collèges, par sites expérimentateurs du RSA et par CCAS répondants à l'enquête CDC.

● Le choix par collèges

Afin d'obtenir un nombre significatif de situations individuelles diversifiées à étudier, un panel de CCAS/CIAS a été déterminé dans les différents collèges de l'UNCCAS représentant ces six strates de population.

Un nombre de dossiers a été affecté à chaque CCAS selon sa strate d'appartenance :

- Collège 1 : 5 dossiers,
- Collège 2 : 10 dossiers,
- Collège 3 : 20 dossiers,
- Collège 4 : 30 dossiers,
- Collège 5 : 40 dossiers,
- Collège 6 : 50 dossiers.

Répartition des dossiers par strate de population :

Collèges	Taille	Nombre de CCAS répondeurs	Nombre de dossiers attendus	Nombre de dossiers validés
Collège 1	< 10 000 hab	18/32	32 x 5 = 160	74
Collège 2	10-20 000 hab	9/19	19 x 10 = 190	65
Collège 3	20-50 000 hab	14/26	26 x 20 = 520	264
Collège 4	50-80 000 hab	7/10	10 x 30 = 300	197
Collège 5	80-200 000 hab	5/7	7 x 40 = 280	137
Collège 6	> 200 000 hab	4/6	7 x 50 = 300	236
Total		57/100	1750	973

Le taux de retour est donc de 57 % de CCAS répondeurs (58,5 % dossiers enregistrés au regard de la cible initiale fixée (1024/1750)).

Par collège, la proportion de répondeurs est la suivante :

Il est à noter que les dossiers validés (95 % des dossiers enregistrés) l'ont été au regard des items contenus dans le questionnaire « suffisamment » complétés. Ainsi, le niveau de qualification ou la couverture santé ont pu ne pas être mentionnés dans certaines situations, les dossiers ont néanmoins été validés au regard des autres items essentiels à l'enquête (situation familiale, ressources, emploi, niveau du loyer, aides attribuées ou non...).

Collèges	Nombre de CCAS répondeurs	Proportion (en %)
Collège 1	18	0,7
Collège 2	9	2
Collège 3	14	4
Collège 4	7	12
Collège 5	5	11
Collège 6	4	40

L'ensemble des résultats exploités dans la présente étude repose sur les seuls dossiers validés (973).

● Le choix par sites expérimentateurs du Revenu de solidarité active

Le Haut commissariat aux solidarités actives a souhaité pouvoir s'associer à cette démarche d'enquête en raison de « *L'importance que revêtent les données issues de l'action relative aux aides facultatives pour la réforme des minima dont le Haut-commissaire aux solidarités actives est investi et pour la construction de laquelle sera produit un « livre vert » relatif à la mise en œuvre du RSA, conjointement à la saisine du conseil d'orientation de l'emploi, à la fin du mois de janvier 2008* » (extrait de la résolution commune signée entre Patrick Kanner, président de l'UNCCAS et, Martin Hirsch, Haut commissaire).

Dans cette perspective, le Haut commissariat a transmis à l'UNCCAS la liste des sites expérimentateurs, qu'il s'agisse de communes ou de départements, dans laquelle des CCAS ont été choisis, soit 34 sites répartis dans les différents collèges de l'UNCCAS :

- Collège 1 : 14
- Collège 2 : 6
- Collège 3 : 7
- Collège 4 : 3
- Collège 5 : 3
- Collège 6 : 1

Sites RSA attendus*	34	
Sites RSA répondeurs	23	(soit 67,6 % de la cible RSA)
Nombre de dossiers attendus	530	
Nombre de dossiers enregistrés	398	(soit 75 % de la cible RSA)
Nombre de dossiers validés	379	(soit 95,2 % des enquêtes de la cible RSA)

* Communes ou départements

Si le taux de retour est supérieur de 10 points pour les sites RSA par rapport au taux de retour pour l'ensemble des CCAS (67,6 contre 57 %), cela s'explique par les relances mises en place auprès de ces CCAS. La même remarque peut être faite pour le nombre de dossiers enregistrés : + 16 points (75 % contre 58,5 %). Par contre, le nombre de dossiers validés est identique au sein de la cible RSA par rapport à la cible globale.

● Le choix par CCAS répondeurs

Il s'agit des CCAS qui ont répondu à la première enquête menée par l'UNCCAS au printemps-été 2007 et relative aux « Aides individuelles facultatives et aux secours délivrés par les CCAS/CIAS ».

L'UNCCAS a puisé dans ce gisement de répondeurs en le croisant avec les deux entrées précédentes.

Le groupe de travail :

Amenée à réfléchir, dans le cadre de la convention DIISES, aux évolutions des pratiques distributives des CCAS en matière d'aides financières et/ou en nature, notamment sur la prise en compte des niveaux de ressources et non plus simplement du statut des personnes, l'UNCCAS a réuni une dizaine de CCAS. L'objectif était, à partir des pratiques des CCAS et de leur confrontation avec les données collectées par l'UNCCAS lors de ses différentes enquêtes, d'établir des recommandations, préconisations, bonnes pratiques afin d'accompagner les CCAS dans leur réflexion en la matière mais aussi d'améliorer l'efficacité de ces aides extra-légales et leur complémentarité avec les dispositifs légaux.

Ont participé à ce groupe de travail les CCAS suivants : Amiens, Grand Quevilly, Grenoble, La Rochelle, Laval, Lomme, Limoges, Marseille, Neufchâteau, Paris (CASVP 9ème et 10ème arrondissement), Pont de Claix, Rezé, Saint-Priest, Schiltigheim, Tourcoing.

Annexe 2 : règlement pour la délivrance d'aides facultatives du CCAS de Clermont-Ferrand

Règlement pour la délivrance des aides facultatives

Lors de sa séance en date du xxx 2008, le conseil d'administration a adopté le règlement de délivrance des aides facultatives.

Avec notamment la mise en application prochaine de la loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le Revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, il a paru nécessaire de mettre en place un groupe de travail qui a réfléchi à l'élaboration d'un règlement basé sur la notion de reste à vivre.

En date du xxx 2009, le conseil d'administration a été informé des travaux de ce groupe et de ses premières conclusions.

Les aides facultatives seraient remplacées par des compléments de solidarité affectés à certains types de dépenses : subsistance, logement, santé, mobilité, loisirs...

Le nouveau texte est proposé à l'approbation du conseil d'administration.

Règlement pour la délivrance des aides facultatives

I - Visas

- la loi n°86-17 du 06 janvier 1986 autorisant le centre communal d'action sociale à accorder des secours financiers (sous forme de subvention ou de prêt) ou des aides en nature aux personnes en difficulté au titre de l'aide sociale facultative,
- la loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, notamment son article 13,
- l'analyse des besoins sociaux réalisée en 2008-2009,
- le protocole de mise en œuvre du micro-crédit social signé le 17 octobre 2008 avec le Crédit Mutuel,

II - Conditions générales

Dans la limite des crédits budgétaires votés lors du budget primitif, l'attribution des aides sera faite en prenant en compte un reste à vivre. Les demandes doivent faire l'objet d'un rapport rédigé par un travailleur social comportant une évaluation de la situation sociale et financière du demandeur.

Il est rappelé que :

- les aides du centre communal d'action sociale revêtent un caractère de subsidiarité,
- les secours accordés en urgence ont un caractère ponctuel,
- l'accès à ces aides implique que le demandeur ait fait valoir l'ensemble de ces droits au préalable,
- les demandeurs doivent justifier d'un domicile à Clermont-Ferrand au moins égal à trois mois,
- les demandeurs étrangers doivent être en situation régulière de séjour.

Le reste à vivre est déterminé à partir :

- de l'ensemble des ressources du ménage (salaire, indemnités journalières, RMI, indemnités ASSEDIC, pension d'invalidité, pension vieillesse, prestations familiales, AAH, allocation compensatrice, pension alimentaire, allocation mensuelle, bourse autonomie...),
- des charges fixes (loyer résiduel, EDF, GDF, téléphone, mutuelle, frais de cantine, assurance habitation, frais de transport, impôts, crédits à durée limitée, indus CAF ou remboursements échelonnés auprès de la Trésorerie, plan d'apurement de dette de loyer, agios de découvert bancaire...),
- du nombre de personnes composant le ménage décompté en unités de consommation (UC) selon l'échelle dite de l'Organisation de coopération et de développement économiques à savoir : 1 UC pour le premier adulte du ménage ; 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ; 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

Le reste à vivre est calculé selon la formule suivante :

$$\frac{\text{Ressources du ménage} - \text{charges du ménage}}{\text{Nombre de personnes du ménage}}$$

Sont considérées comme recevables, et donc soumises pour examen, les demandes dont le reste à vivre ne dépasse pas 300 €.

Sous réserve du respect des dispositions ci-dessus :

Une aide d'urgence peut être octroyée, dans un délai de 24 heures, pour faire face aux dépenses de première nécessité. Elle est plafonnée à 80 € par aide et à 240 € par an et par foyer.

Les demandes d'aide en commission inférieures à 350 € sont examinées chaque semaine dans le cadre de la délégation accordée à la vice-présidente ou au conseiller délégué, administrateur du centre communal d'action sociale en charge de la famille et de l'insertion.

Les demandes d'aide supérieures à 350 € sont examinées par une commission qui se réunit une fois par mois.

Le cumul des aides en commission est plafonné à 1 000 € par an et par foyer.

Les décisions de commissions seront notifiées aux intéressés ainsi qu'au travailleur social référent.

Le centre communal d'action sociale se réserve la possibilité de déroger à ces dispositions en fonction de l'évaluation de la situation sociale et financière qui lui est exposée.

III - Nature des aides

Quel que soit le type d'aide et dans la mesure des conditions de recevabilité fixées ci-dessus, la commission ou l'administrateur chargés d'examiner les demandes restent souverains pour décider.

Ceux-ci statueront favorablement ou non aux demandes qui sont présentées, au regard à la situation de l'intéressé, au nombre de demandes reçues et accordées ainsi qu'aux crédits budgétaires disponibles.

III-a) Complément de solidarité attribué en commission (subventions ou prêts)

Ces aides peuvent concerner la subsistance, la santé, le logement, la mobilité individuelle, l'emploi, les loisirs et le transport.

Types d'aides :

La subsistance

La santé

- Dépenses dentaires, optiques et auditives (plafonnée à 350 €)
- Mutuelle (prise en charge de 6 mois lors d'une première demande et 3 mois lors d'un renouvellement)

Le logement

- Garantie du loyer au-delà FSL et COLOC (2 mois de loyer résiduel tous les deux ans plafonné à 350 €)
- Assurance habitation (une aide par an, hors protection juridique, plafonnée à 130 €)
- Branchements et ouverture de réseaux (forfait de 30 € par comptage)
- Déménagement (une aide tous les deux ans plafonnée à 350 €)
- Contrats d'entretien (une aide par an)
- Énergie (plafonné à 350 € par an)
- Mobilier (prise en charge dans le cadre des conventions conclues avec Les mains ouvertes et envie MO)

La mobilité individuelle

- Permis de conduire
- Acquisition de véhicule (financement dans le cadre du micro crédit social)
- Entretien et réparation de véhicule
- Assurance de véhicule
- 2 roues (casque et assurance)

Aides plafonnées à 350 € par an et devant s'inscrire dans un projet professionnel.

La formation, l'emploi

- Frais d'inscription aux concours
- Tenue de travail
- Outillage

Les loisirs

- Trajet domicile au lieu de vacances
- Équipements pour la pratique d'un sport ou d'une activité culturelle

Ces aides, à destination des personnes célibataires, des enfants, des parents non représentant légaux, et des personnes n'ouvrant pas droit aux prestations de la CAF, sont plafonnées à 100 € par an et par foyer.

- Legs Guerling permettant la prise en charge de frais de vacances au profit d'enfants issus de familles en difficulté dans le cadre de la valeur et de l'objet du legs.

Le transport

- Billets de train

III-b) Complément de solidarité attribué en urgence (subvention)

Il doit être attribué en priorité sous forme de chèque d'accompagnement personnalisé mais peut être accordé en espèces ou réglé directement au créancier.

Le chèque d'accompagnement personnalisé d'une valeur de 8 €, destiné à couvrir les dépenses d'ordre alimentaire ou d'hygiène, peut être accordé par les commissions ou au titre des secours d'urgence selon les dispositions décrites dans les conditions générales.

Au titre de l'urgence, trois aides, consécutives ou pas, peuvent être accordées sur l'année civile quelle que soit la nature de l'aide.

Au-delà, la commission doit être sollicitée.

III-c) Autres types d'interventions

Les trois interventions suivantes disposent de règles propres, différentes de celles décrites aux conditions générales.

- Fonds Local d'Aide aux Jeunes en difficulté

Dispositif géré par délégation de la ville de Clermont-Ferrand conformément à la délibération du conseil municipal en date du 22 février 2008 et en vertu de la convention de gestion signée avec le conseil général du Puy-de-Dôme.

Le fonds local d'aide aux Jeunes s'adresse aux jeunes clermontois âgés de 18 à 25 ans révolus justifiant d'une résidence de trois mois sur la commune.

Un comité bimensuel attribue des secours d'urgence et des aides à l'insertion sur la base d'une évaluation sociale.

- Chèques transport

Destinés à prendre en charge partiellement l'acquisition de titres de transports pour les catégories de bénéficiaires définies ci-dessous.

> passe bus mensuel pour les demandeurs d'emploi et les personnes en situation de précarité

Catégorie A

- être domicilié à Clermont-Ferrand au moment de la demande et justifier d'une résidence ininterrompue de trois mois sur Clermont Communauté,
- pour les étrangers qui ne sont pas en possession d'un titre de séjour, être titulaire d'un récépissé de demande de titre de séjour ou d'une autorisation provisoire,
- les ressources mensuelles du foyer doivent être inférieures ou égales au montant du RMI correspondant à la composition du foyer,
- appartenir à un foyer fiscal non imposable,
- être âgé de moins de 60 ans.

Catégorie B

- être inscrit au Pôle Emploi pour les personnes dont les ressources sont supérieures au montant du RMI correspondant à la composition du foyer, Les conditions de domicile, de régularité du séjour, d'appartenance à un foyer fiscal non imposable et d'âge sont identiques à celles exigées pour la catégorie A.

> passe bus mensuel pour les personnes handicapées

- être domicilié à Clermont-Ferrand au moment de la demande et justifier d'une résidence ininterrompue de trois mois sur Clermont Communauté, - justifier d'un emploi en ESAT, - appartenir à un foyer fiscal non imposable.

> passe bus scolaire mensuel pour les jeunes

- être ayant droit d'un titulaire de chèque transport, - se situer dans la tranche d'âge qui va de l'entrée au collège à 17 ans révolus, - être scolarisé dans un établissement agréé pour la délivrance du passe bus scolaire. Le passe bus scolaire est pris en charge pendant sa période de délivrance par la société de transport soit de septembre à juin inclus. En juillet et août, une participation financière est accordée au bénéficiaire pour l'acquisition d'un titre de transport de son choix.

> 3 carnets de tickets de bus par mois pour les personnes âgées

- être domicilié à Clermont-Ferrand depuis trois mois, - à partir de 60 ans : être retraité ou titulaire de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou avoir des ressources inférieures à ce plafond (condition fixée par le conseil d'administration), - à partir de 70 ans : avoir des ressources inférieures à un plafond fixé annuellement par le conseil d'administration.

Pour les personnes âgées qui étaient titulaires des chèques transport au titre des demandeurs d'emploi, elles en conservent le bénéfice dans la limite du seuil d'imposition.

Le droit est accordé :

- sur une période de 6 mois pour les demandeurs d'emploi et les personnes en situation de précarité ainsi que les jeunes ayants droits, - sur une période de 1 an pour les personnes handicapées et les personnes âgées.

La participation financière du CCAS et du bénéficiaire est fixée annuellement par le conseil d'administration en fonction des tarifs définis par la société de transport.

● Douches

Un service de douches, situé au centre d'hébergement et de réinsertion sociale 26 rue Auger, est ouvert au public. Les tarifs sont fixés annuellement par le conseil d'administration du CCAS. Des bons de douche gratuite peuvent être attribués au guichet de l'accueil social.

Les tarifs et barèmes applicables sont réévalués annuellement par le conseil d'administration.

Area with horizontal dotted lines for taking notes.



Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale

5 rue Sainte Anne - 59043 Lille Cedex

Tél : 03 20 28 07 50 - Fax : 03 20 28 07 51

contact@unccas.org

Siège social :

Villa Souchet - 105 avenue Gambetta - BP 3 - 75960 Paris cedex 20

Tél : 01 53 19 85 50 - Fax : 01 53 19 85 51

www.unccas.org

Septembre 2009 – Prix de vente : 19,50 €

Photos : Rémi Boisseau, Cédric Dhalluin, Nicole Henry-Crémon.