

**Ce que font les villes pour les ménages pauvres.
Résultats d'une enquête nationale sur les communes de
plus de 20 000 habitants**

Anne Denis, Céline Emond, Yannick l'Horty

► **To cite this version:**

Anne Denis, Céline Emond, Yannick l'Horty. Ce que font les villes pour les ménages pauvres. Résultats d'une enquête nationale sur les communes de plus de 20 000 habitants. 2011. halshs-00744930

HAL Id: halshs-00744930

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00744930>

Submitted on 24 Oct 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Ce que font les villes pour les ménages pauvres. Résultats
d'une enquête nationale sur les communes de plus de 20 000
habitants

DENIS ANNE, CÉLINE EMOND, YANNICK L'HORTY,

www.tepp.eu

**CE QUE FONT LES VILLES
POUR LES MENAGES PAUVRES
PREMIERS RESULTATS D'UNE ENQUETE NATIONALE SUR LES COMMUNES
DE PLUS DE 20 000 HABITANTS**

Denis ANNE¹, Céline EMOND², Yannick L'HORTY³

RESUME

La mise en œuvre du RSA a modifié en profondeur le paysage des aides sociales en France. Une enquête ad hoc a été menée auprès de 189 villes de plus de 20 000 habitants ou communautés de communes, rassemblant 13 millions d'habitants, soit près de 20 % des Français et 48 % de la population des communes de plus de 20 000 habitants.

Relativement aux caisses d'allocations familiales, aux départements ou aux régions, les villes ont l'offre d'aides locales la plus variée. L'enquête a permis de mettre à jour les formes et les conditions d'attribution des aides locales.

Elle révèle également les différents niveaux de coordination existants entre les différents échelons, notamment avec les départements et les formes que cette coordination prend, principalement des financements communs et des échanges d'information.

L'enquête fournit enfin des résultats originaux sur les ajustements des aides sociales facultatives dans le nouveau contexte du RSA. Il apparaît qu'une minorité de communes et d'EPCI ont modifié ou prévu de modifier leur offre d'aides locales du fait de la mise en œuvre du RSA. Les motifs de ces changements tiennent beaucoup plus à la dégradation du contexte économique, à la montée du chômage et des difficultés financières auxquelles les ménages font face. Les villes et EPCI qui constituent le premier niveau de l'offre d'aides locales, ont eu à ajuster leur offre d'aide sociale aux nouveaux besoins des populations.

¹ Centre d'études de l'emploi, 29 promenade Michel Simon, 93166 Noisy-le-Grand Cedex, et TEPP (FR CNRS n°3126), denis.anne@cee-recherche.fr

² Centre d'études de l'emploi, 29 promenade Michel Simon, 93166 Noisy-le-Grand Cedex, et TEPP (FR CNRS n°3126), celine.emond@cee-recherche.fr

³ Université Paris-Est (Erudite), Centre d'études de l'emploi et TEPP (FR CNRS n°3126),

ABSTRACT

The implementation of RSA has deeply modified the French system of social transfers. An ad hoc survey has been carried out among 189 large cities (more than 20 000 inhabitants) and local suppliers of social transfers, which represent 13 millions inhabitants, that is 20% of French people and 48% people from these cities.

Compared to family allowance funds, departments or regions, cities are offering the most diverse forms of local allowances. The survey first describes the different nature and form of allowances and the way they are allocated.

It then reveals the existing levels of coordination, in particular with departments, and on which aspects it is made, mainly common financing and exchange of information.

Finally, the survey provides original results about the possible modification of local allowances in the new context of the RSA. A few number of cities or local suppliers have anticipated a change in their offer due to the implementation of the RSA. The main reasons for the changes which have been made are the deterioration of the economic situation, the increase of unemployment and the growing financial difficulties of many households. Cities and local suppliers are the first level of local transfers; they had to adapt their offer to new needs of population.

Mots-clefs : RSA, aides sociales locales

Introduction

Les aides sociales locales sont accordées par les villes, les départements, les Caisses d'Allocations Familiales, les associations caritatives, les entreprises de réseau... Elles recouvrent un vaste ensemble de prestations données aux ménages à bas revenu afin de compléter les prestations nationales et légales. Certaines sont attribuées sous condition de ressources et d'autres sous condition de statut ; certaines sont monétaires, d'autres en nature ou ouvrant un droit d'accès à certains biens ou services ; des aides sont attribuées automatiquement et d'autres font l'objet d'une évaluation sociale par des commissions *ad hoc*... Si les montants sont généralement faibles (quelques dizaines d'euros mensuels), ces prestations ne peuvent pour autant être négligées car elles sont nombreuses : il est fréquent que près d'une vingtaine de prestations soient disponibles localement pour compléter les revenus des ménages défavorisés. Le montant cumulé de ces aides constitue alors un apport non négligeable de ressources, de l'ordre de 15 à 20% du revenu pour des ménages sans revenu d'activité⁴. Leur prise en compte modifie nombre de diagnostics établis sur la base des seuls transferts nationaux et légaux. En particulier, ces multiples prestations très ciblées sur les ménages les plus défavorisés peuvent réduire fortement les gains du retour à l'emploi.

La mise en œuvre du RSA au 1^{er} juin 2009 a profondément modifié le paysage de l'aide sociale en France. Ce changement dans les barèmes des aides nationales a pu inciter de nombreux offreurs d'aide locale à réfléchir aux adaptations de leur offre d'assistance dans ce nouveau contexte. Une réflexion a été entamée sur les ajustements possibles des barèmes sociaux locaux dans le cadre de la mission parlementaire de madame la Sénatrice Sylvie Desmarescaux. Différents scénarios ont été testés notamment quant à leurs effets sur les gains du retour à l'emploi. Une charte déclinant des bonnes pratiques a été signée en juillet 2009 par toutes les institutions représentatives des acteurs des aides locales : Assemblée des Départements de France (ADF), Association des Maires de France (AMF), Association des Régions de France (ARF), Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF), Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS), Mutualité Sociale Agricole (MSA), Pôle emploi et Union Nationale des Centres Communaux et intercommunaux d'Action Sociale (UNCCAS). Un guide pour les décideurs locaux a également été rédigé à l'intention des différents offreurs locaux d'aide sociale. Ce guide pointe les risques potentiels de certaines réformes et recense les ajustements locaux qui pourraient être utilement généralisés dans le cadre des objectifs nationaux de lutte contre la pauvreté et notamment la pauvreté laborieuse. Ces documents préconisent entre autres de limiter les aides sous condition de statut et de leur préférer les aides sous condition de ressource. Ils indiquent également qu'une meilleure coordination des offreurs est souhaitable afin d'éviter que des barèmes d'aides locales ne soient fixés aux mêmes niveaux de ressources et ne produisent de nouveaux effets de seuil. Ce type de coordination est rendue difficile par la diversité des barèmes utilisés localement, et notamment la pluralité des bases ressources utilisées par les fournisseurs d'aides locales. Les revenus pris en compte sont variables ; la prise en compte de la composition du ménage est également variée ; certaines charges peuvent être déduites pour déterminer un « reste à vivre », d'autres non, etc.

Dans ce contexte où l'information sur les pratiques locales est encore très insuffisante et où les changements nationaux sont de grande ampleur, avec la mise en œuvre du RSA, il paraît pertinent d'approfondir les connaissances existantes sur les pratiques effectives en matière d'aides sociales locales et de suivre les changements de ces pratiques dans le temps. C'est

4 Anne et L'Horty [2002]

dans cette perspective que s'inscrit le présent rapport dont l'objet est de présenter les premiers résultats d'une enquête nationale menée entre mai et juin 2010 auprès des moyennes et grandes villes, soit un champ potentiel de 441 localités selon le recensement de 2006, auxquelles on peut ajouter quelques EPCI à compétence sociale⁵. Cette enquête ne se prétend pas exhaustive ni représentative de l'ensemble des villes de plus de 20 000 habitants et intercommunalité.

Il est pertinent de s'intéresser aux villes moyennes et grandes parce que 1) les localités plus petites ont une action sociale moins développée et que 2) l'action sociale des autres acteurs, les départements et les Caisses d'Allocations Familiales est mieux connue⁶. Le besoin d'information paraît donc spécifiquement important pour ces villes qui proposent une offre de prestations locales à la fois diversifiée et abondante sans que celle-ci fasse l'objet d'aucune étude systématique. Les rares études qui ont exploré les effets de ces aides locales sur les revenus des ménages, leur niveau de vie et sur les gains du retour à l'emploi (Anne et L'Horty [2002], [2009-a], [2009-b], [2010]) ont procédé par inventaire sur des échantillons très restreints de communes, d'une dizaine de villes moyennes augmentés de Paris, Lyon et Marseille.

La mise en place du revenu de solidarité active (RSA) depuis le 1^{er} juin 2009 ajoute un enjeu particulier à la question des aides locales facultatives. Dans un contexte de forte pression budgétaire, la réforme nationale du RSA rend opportune une réforme locale mais, selon le sens pris par celle-ci, les effets de la réforme nationale peuvent être limités voire annulés. C'est la conclusion essentielle des simulations conduites dans le cadre de la mission Desmarescaux. La voie d'une réforme locale cohérente avec la réforme nationale paraît *de facto* très étroite. Pour éviter de recreuser localement les pièges à pauvreté que le RSA vise à supprimer, il importe de privilégier les réformes locales qui vont dans le sens d'un élargissement de la cible des bénéficiaires. Mais il faut également que ces réformes soient à coût constant et qu'elles ne réduisent pas le montant des aides aux plus démunis. Cet ensemble de contrainte n'est pas insurmontable dans le cas des aides sous condition de ressource, mais il implique d'abandonner les aides sous conditions de statut pour leur préférer des aides sous conditions de ressource tout en adoptant des barèmes qui limitent les effets de seuil. Compte tenu de la diversité des évolutions possibles au niveau local, il est pertinent d'observer les changements qui ont été et qui seront effectués par les villes.

La première section du rapport présente la méthodologie retenue pour recueillir les données auprès des villes et des Centres Communaux d'Action Sociale. Les sections suivantes présentent les résultats en abordant successivement les objets des aides versées, leur forme et leur nature (section 2), les modalités d'attribution et de coordination des acteurs (section 3), et

⁵ Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de projets communs. Il peut s'agir de syndicats de communes, de communautés de communes, de communautés d'agglomérations si elles regroupent entre 50 000 et 500 000 habitants avec au moins une commune de plus de 15 000 habitants, ou de communautés urbaines pour les regroupements de plus de 500 000 habitants. Ils exercent des compétences obligatoires, en fonction de leur statut, et des compétences facultatives qui leur sont déléguées par leurs membres. L'action sociale peut ainsi être localement de la compétence des centres communaux d'action sociale (CCAS) ou de celle de centres inter-communaux d'action sociale (CIAS).

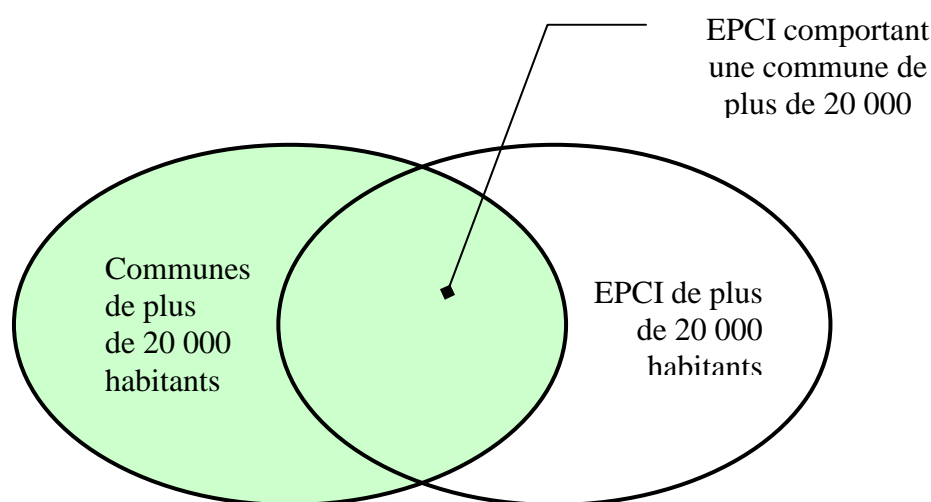
⁶ En particulier, une enquête auprès de l'ensemble des départements a été réalisée dans le cadre de la mission parlementaire de Mme Sylvie Desmarescaux fin février 2009, soit quatre mois avant le passage au RSA. Elle concluait que moins de 4 départements sur 10 avaient anticipé la question des droits connexes dans le contexte du passage au RSA.

enfin les évolutions récentes de ces modalités d'attribution dans le nouveau contexte du RSA (section 4).

1. Champ de l'enquête

Le questionnaire de l'enquête « Aides sociales locales » a été construit et testé entre novembre 2009 et avril 2010. La version finale figure en annexe 1 de ce rapport. Il s'agit d'un questionnaire électronique qui a été passé auprès des villes à l'aide d'une application extranet conçue spécifiquement à cette fin. Les tests ont eu lieu à Paris et dans un échantillon d'une vingtaine de villes. Une fois mise au point la version finale du questionnaire, l'enquête a été réalisée en mai et juin 2010. 428 communes françaises métropolitaines regroupant plus de 24 millions d'habitants ont été invitées par courriels à remplir le questionnaire ainsi que 382 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) de plus de 20 000 habitants à compétences sociales déléguées (sans que l'on ait pu établir *a priori* que l'aide sociale à destination des ménages pauvres entraine bien dans cette compétence déléguée, sachant qu'il est dans les faits rare, voire exceptionnel que les communes aient transféré à l'EPCI ou au CIAS leurs compétences en matière d'attribution des aides directes aux ménages en difficultés). Ces EPCI pouvant compter ou non une commune centre de plus de 20 000 habitants également destinataire du questionnaire (voir schéma 1).

Schéma 1 : Champ institutionnel de l'enquête



Le champ d'étude de l'enquête est particulièrement large. Le questionnaire vise à appréhender l'ensemble de l'aide sociale communale et/ou intercommunale proposée aux ménages potentiellement actifs (cf. annexe 1), sachant qu'avec les départements, les communes et groupements de commune constituent l'un des principaux acteurs de l'aide sociale locale. Les aides sociales à destination des handicapés ou encore des personnes âgées sont en dehors du champ de l'enquête qui est orientée vers la question de l'emploi.

L'enquête recense tout d'abord les différents domaines dans lesquels des aides sociales existent (alimentation, transport, loisirs, emploi...) et les publics visés. Elle permet également de savoir quels types d'aides sont mis en place (monétaire ou en nature, don ou prêt...), d'en

connaître les conditions d'attribution (barèmes automatiques ou commissions d'évaluation, aides sous condition de ressources ou de statut...) et d'estimer le nombre de bénéficiaires et les montants concernés. On s'intéresse également aux modifications intervenues ou prévues et à l'articulation de l'aide sociale communale/intercommunale avec les autres acteurs de l'aide sociale locale (départements, Caisses d'Allocations Familiales, associations...).

La conception de l'enquête a bénéficié du soutien de du Groupe de Travail Pauvreté du Comité national d'évaluation du RSA où une première version de l'enquête a été présentée. Elle a bénéficié également, sans les engager, d'un appui de l'Association des Maires de France (AMF) et de l'Union Nationale des Centres Communaux et Intercommunaux d'Action Sociale (UNCCAS). Au-delà de leurs réactions sur le contenu du questionnaire, l'AMF et l'UNCCAS nous ont transmis des fichiers d'adresse courriels des mairies des villes de plus de 20 000 habitants, des CCAS et des CIAS. Nous avons fixé le calendrier de l'enquête de conserve avec l'UNCCAS afin de tenir compte d'une autre enquête lancée au même moment par l'UNCCAS. Les contacts auprès des autres EPCI ont été obtenus à partir de la Base Nationale sur l'InterCommunalité (BANATIC).

Pour obtenir un meilleur taux de réponse et compte tenu du champ très large de l'enquête et de la taille importante du questionnaire, un suivi téléphonique a été réalisé. Il a consisté à vérifier dans un premier temps la bonne réception du questionnaire et à l'orienter vers une personne ressource du service social de la commune ou de l'EPCI. Une relance systématique auprès des contacts ayant commencé à répondre au questionnaire a été réalisée.

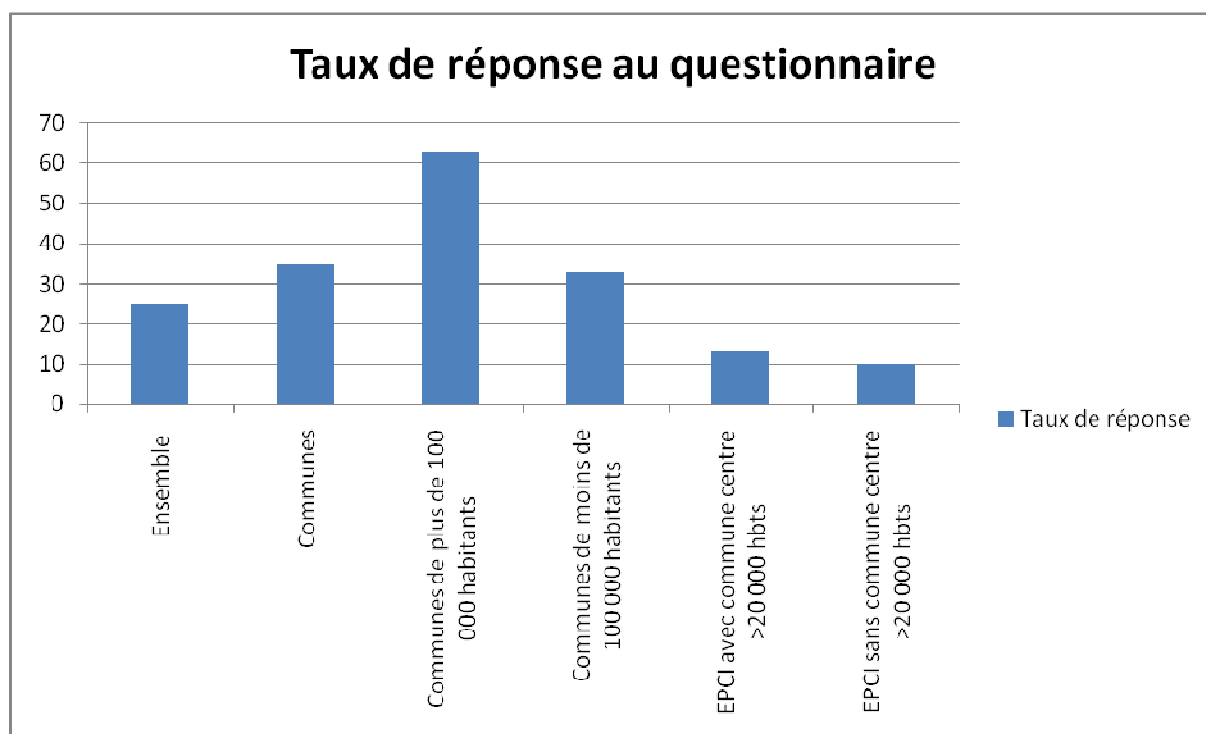
Le taux de réponse est important pour les communes, surtout lorsqu'elles sont de grande taille. Les villes de plus de 100 000 habitants ont répondu à 63%. Au total, 151 communes sur les 428 ont complété l'enquête, soit plus d'une commune sur trois. Pour ce qui est des EPCI, les retours ont été très nettement inférieurs, ce qui s'explique par le fait que nombre d'EPCI à compétence sociale déléguée n'ont pas pour compétence les aides sociales aux ménages pauvres mais interviennent dans d'autres champs (par exemple le handicap ou la dépendance) (tableau 1 et graphique 1).

Tableau 1 : taux de réponse au questionnaire

<i>Au 7 juillet 2010</i>	Total		Communes		EPCI avec commune centre > 20000 hab		EPCI sans commune centre > 20000 hab	
	Nb	Taux de réponse	Nb	Taux de réponse	Nb	Taux de réponse	Nb	Taux de réponse
Réponses totales	189	25%	151	35%	11	13%	27	10%
Nb de communes / EPCI	770*		428		84		258	

Source : CEE

Graphique 1.



Le lien positif entre taille de la ville et taux de réponse peut s'expliquer de deux manières non exclusives l'une de l'autre : soit les communes de taille moyenne et les EPCI répondent moins au questionnaire que les grandes villes, soit ils offrent moins d'aides facultatives en lien avec les ménages potentiellement actifs.

Pour ce qui est des EPCI, le suivi téléphonique a permis de confirmer qu'un certain nombre ne se situaient pas dans le champ de l'enquête. Certains comportaient également en leur sein une commune de plus de 20000 habitants et ont considéré comme redondant le questionnaire qui leur a été transmis. Le détail des communes et EPCI de plus de 20 000 habitants qui ont été contactés est précisé dans l'annexe 2.

247 communes comptant entre 10000 et 20000 habitants et ayant répondu à l'enquête de l'UNCCAS ont également été contactées par courrier électronique mais sans suivi téléphonique. 22 réponses complètes ont été ainsi obtenues, soit un taux de réponse de 9% pour les réponses complètes et de 33% en tenant compte des réponses partielles.

Dans l'exploitation des données de l'enquête, 189 réponses ont été retenues, parmi lesquelles 30 réponses ne couvrent pas la totalité du questionnaire. Des parties entières du questionnaire ont été renseignées et d'autres ne l'ont pas été, à défaut peut-être de renseignements d'autres services. Ces 30 réponses partielles ont été exploitées sur des rubriques entières dans lesquelles des aides sont offertes. Les résultats figurant dans ce rapport portent donc sur 189 villes ou EPCI, qui rassemblent au total 12,9 millions d'habitants. Si l'on ne considère que les communes, les résultats correspondent à une population totale de 11,6 millions de personnes, soit 48% de la population totale des communes de plus de 20 000 habitants, le champ de cette enquête (soit 18,4% de la population française métropolitaine totale). Néanmoins, comme toutes les communes n'ont pas renseigné la totalité des questions, la base sur laquelle s'appuient les résultats ci-dessous peut varier.

2. Les grandes caractéristiques des aides sociales versées par les villes : objet, forme et nature

Les villes occupent une place particulière parmi l'ensemble des offreurs locaux d'aides sociales. Alors que les compétences des départements, des régions ou des Caisses d'allocations familiales sont relativement connues et encadrées, celles des villes sont nettement moins documentées. Un intérêt de l'enquête est ainsi de vérifier si le portefeuille des aides offertes par les villes a des spécificités relativement à celui des autres collectivités territoriales. Selon les principaux rapports et études qui ont été consacrés aux aides locales (Létard, 2005 ; Baillon et Bellaredj, 2007 ; ANSA, 2009), les aides régionales sont principalement des aides à la mobilité (exemple : prise en charge partielle des frais de transport collectif), ou des aides dans le domaine de la formation et de l'emploi (exemple : pactes territoriaux, aide individuelle à la formation, bourses d'étude). Les aides départementales, légales et facultatives, recouvrent un champ un peu plus large, avec le logement (exemple : Fonds de Solidarité pour le Logement), l'emploi et l'insertion (exemples : APRE départementale, Fonds d'Aide aux Jeunes en difficulté, ...), la famille (exemple : Aide Sociale à l'Enfance), la mobilité (exemple : subvention du permis de conduire), l'alimentation (exemple : financement d'associations qui distribuent des repas ou des colis alimentaires), la santé (prise en charge de l'adhésion à une mutuelle pour les non bénéficiaires de la CMU complémentaire), ou encore, les loisirs et les vacances. Les aides des Caisses d'allocations familiales (Caf), des Caisses de mutualité sociale agricole (CMSA) et des Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) ont quant à elles un objet un peu plus restreint, focalisé sur les aides aux familles, à la jeunesse, aux loisirs ou à la santé. Peut-on définir de façon analogue le champ d'intervention des villes ?

2.1. Les aides offertes

Dans l'ensemble, c'est-à-dire sans distinction entre les différentes communes et les EPCI, les aides sociales offertes par les villes peuvent être classées en trois groupes.

En premier lieu, les aides qui sont les plus souvent présentes, dans au moins 65% des communes et EPCI, consistent à couvrir des besoins surtout quotidiens : ce sont les aides alimentaires (sous forme de colis, chèques services et chèques d'accompagnement personnalisés, restauration scolaire). Ce sont aussi les aides au logement sous plusieurs de leurs formes : aides pour couvrir les charges du logement et le loyer, offre d'hébergement temporaire. Une participation partielle ou totale au paiement des transports en commun existe dans plus de quatre villes sur cinq (83%). Enfin, 69% des communes et EPCI offrent des aides concernant la restauration scolaire des enfants et l'hygiène. Il est à noter que de nombreux répondants ont fait part du fait que certaines aides « à l'hygiène » étaient comprises dans l'aide alimentaire par l'intermédiaire des chèques services. Le chiffre de 69% sous-estime probablement l'ampleur des aides accordées dans ce domaine.

En second lieu, les aides offertes par un peu plus de la moitié des communes et EPCI (50 à 63%) sont des aides un peu plus spécifiques, elles couvrent moins des besoins quotidiens et sont plus de l'ordre des loisirs, de la culture, des aides à l'emploi. Il s'agit de favoriser l'accès aux équipements culturels et sportifs, l'offre d'accueil de loisirs sans hébergement, l'aide aux vacances, et l'offre de cadeaux (pour Noël ou autre). Deux offres également ayant trait au

logement (aide à l'installation et au déménagement et amélioration de l'habitat) sont offertes dans les mêmes proportions (54%), ainsi que l'aide scolaire ou périscolaire. Enfin, 54% des répondants déclarent offrir une aide pour couvrir les frais de formation et 51% les frais d'essence ou d'assurance.

Le reste des aides est accordé par moins de 45% de l'ensemble des répondants. Ce sont des aides encore plus spécifiques telles que l'accueil de loisirs avec hébergement, la couverture des frais connexes en matière d'emploi (37%), l'aide à la recherche d'emploi, l'aide au permis de conduire, à l'achat d'un véhicule. Moins d'un quart des répondants déclare offrir une aide liée à la famille, telle que la possibilité d'avoir une aide ménagère, de garder les enfants à domicile. Toutes ces aides relèvent davantage des compétences régionales et départementales et sont aussi proposées par d'autres institutions (pôle emploi, missions locales, CAF, associations, etc.), ce qui peut expliquer le fait qu'elles soient offertes en moins grande proportion.

Lorsque la distinction est faite entre villes de plus et villes de moins de 100 000 habitants, des différences se dessinent (graphique 2). Les villes de taille plus importante offrent relativement plus d'aides liées aux transports, au logement, à la culture et à l'emploi, tandis que les villes plus petites sont davantage spécialisées dans les aides liées à l'alimentation et à la famille.

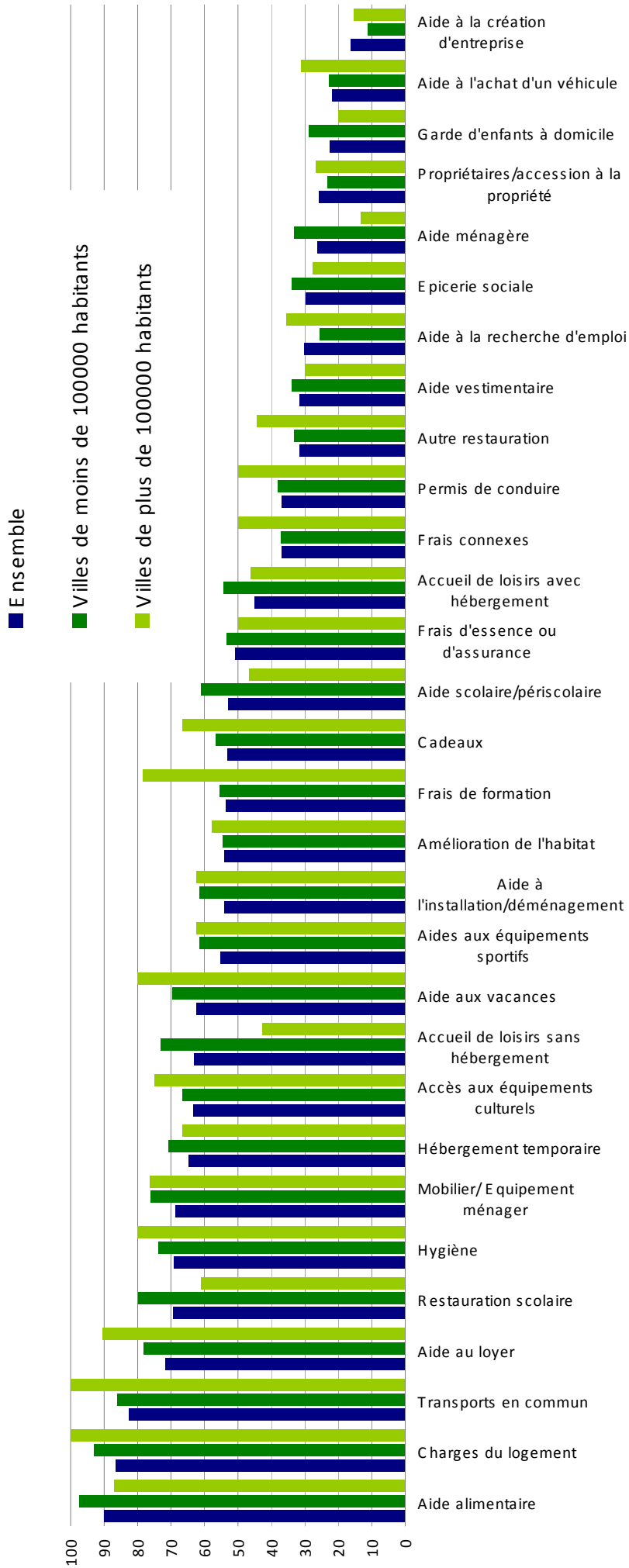
Ce constat est confirmé lorsque l'on regarde plus dans le détail. En ce qui concerne les aides majoritairement offertes, on voit que les villes de plus de 100 000 habitants ont davantage tendance à offrir les aides quotidiennes, notamment dans le domaine des transports et du logement. Les aides alimentaires et la restauration scolaire sont quant à elles plus du fait des villes de taille moins importante. Dans le groupe d'aides classées dans la seconde catégorie, les grandes villes se distinguent dans l'offre d'aides liées aux vacances, aux frais de formation dans le cadre d'une recherche d'emploi, et dans l'offre de cadeaux. Les villes de moins de 100 000 habitants semblent quant à elles fournir plus fréquemment des aides liées à l'enfance : accueil de loisirs sans hébergement, aide scolaire ou périscolaire. En revanche, il ne semble pas y avoir de différences majeures dans l'offre des autres aides (aides à l'installation/au déménagement, amélioration de l'habitat) entre les plus petites et grandes villes.

Les différences sont relativement faibles entre petites et grandes villes pour l'offre des aides les plus spécifiques (3^{ème} classe). Les villes de moins de 100 000 habitants offrent une nouvelle fois plutôt les aides spécialisées relatives à l'alimentation et à la famille, tandis que les villes de taille plus importante offrent davantage des aides liées aux transports et à l'emploi.

Les EPCI à compétence sociale offrent globalement une gamme moins étendue d'aides que celle proposée par les communes. Les seuls domaines dans lesquelles ils se distinguent sont l'aide à la recherche d'emploi et à la création d'entreprise ainsi que la garde d'enfants à domicile. On retrouve ici les compétences courantes des EPCI en matière de développement économique et de service à la population.

Au total, on constate que la spécificité des villes relativement aux autres offreurs d'aide est de proposer la plus large variété d'aide sociale. L'offre sociale des villes est la plus diversifiée. Ce résultat est conforme à une logique selon laquelle les niveaux dont la compétence est la plus étendue d'un point de vue géographique (départements et plus encore, régions), ont la spécialisation la plus forte sur le plan de la nature des besoins couverts par les aides sociales. A l'inverse, aux échelons les plus fins, l'offre est la moins spécialisée.

Graphique 2 Aide offerte par les communes



Lecture : 98% des communes de moins de 100 000 habitants ayant répondu à l'enquête offre une aide alimentaire.

2.2. Importance en nombre de bénéficiaires

L'enquête comprenait quelques questions sur le nombre de bénéficiaires des aides et sur le nombre de demandeurs d'aide mais les réponses ont été assez partielles de la part des villes interrogées. C'est pourquoi dans ce qui suit, ce ne sont pas les valeurs absolues qui sont comparées mais l'importance relative et le classement des aides les unes par rapport aux autres.

Les aides pour lesquelles il y a le plus grand nombre de bénéficiaires, pour l'ensemble, sont les transports en commun puis les aides liées à l'alimentation (aide alimentaire, autre restauration, restauration scolaire). Viennent ensuite certaines des aides liées au logement (charges, loyer et hébergement temporaire) ainsi que celles liées aux loisirs (autre aide loisirs, accueil de loisirs sans hébergement, cadeaux et accueil de loisirs sans hébergement).

Les aides qualifiées de « plus spécifiques » sont également celles dont le nombre de bénéficiaires est moindre. Seule l'aide à la recherche d'emploi se retrouve ici parmi les premières aides en termes de nombre de bénéficiaires alors qu'elle ne fait pas du tout partie des aides les plus souvent offertes. Notons que si les CCAS sont peu nombreux à apporter dans ce domaine des aides financières directes, il est très fréquent qu'ils accompagnent des personnes sans emploi dans leur recherche (aide aux démarches) et dans leurs parcours d'insertion.

Le nombre de bénéficiaires selon les communes suit les mêmes tendances que les aides offertes :

Pour les villes de moins de 100 000 habitants les pôles ayant le plus de bénéficiaires sont les aides alimentaires, toutes sortes confondues. Les aides au loyer et aux loisirs ont relativement moins de bénéficiaires, tandis que ce sont les aides qui ont le plus de bénéficiaires – avec tout de même quelques aides alimentaires et les transports en commun – dans les communes de grande taille.

Les aides à la famille sont également mieux placées en nombre de bénéficiaires dans les plus petites communes que dans les grandes.

Les EPCI déclarent le plus de bénéficiaires pour les aides au logement ('autre' et 'charges du logement'), l'accueil de loisirs sans hébergement, et l'aide alimentaire.

Le nombre de demandes d'aide suit la même déclinaison que le nombre de bénéficiaires selon l'ordre d'importance des aides. Les aides les plus demandées sont celles concernant l'alimentation puis le transport tant dans les grandes que dans les petites communes. A nouveau, l'aide à la recherche d'emploi apparaît comme assez bien demandée. Les aides au logement (autres que les charges, le loyer, et l'accession à la propriété) sont relativement plus demandées dans les grandes villes que dans les petites par rapport aux autres aides.

3. Conditions d'attribution et coordination des offreurs

3.1. Conditions d'attribution des aides

3.1.1/ Une base moins large de réponses

Le nombre de réponses exploitables est plus faible lorsqu'on entre dans le détail du questionnaire. Toutes les communes n'ont pas renseigné le détail des caractéristiques de leurs aides. En moyenne, un peu moins de la moitié des communes ayant déclaré une aide dans un des domaines proposé en a également détaillé les conditions d'attribution. Pour cette raison et pour conserver des effectifs importants, la distinction entre les communes ou EPCI de tailles moyennes et de grande taille (plus de 100 000 habitants) n'est pas faite dans cette section. Le tableau 3 donne le taux de réponse pour chaque type d'aide recensée.

Tableau 3 : Taux de réponse aux questions sur les conditions d'attribution des aides

	Part de répondants proposant une aide dans les différents domaines	Part des réponses fournissant les conditions d'attribution
ALIMENTATION ET HYGIENE		
Aide alimentaire	89%	81%
Aide vestimentaire	69%	29%
Epicerie sociale	72%	26%
Hygiène	78%	62%
Restauration scolaire	76%	58%
LOGEMENT		
Aide à l'installation/déménagement	63%	49%
Aide au loyer	70%	58%
Amélioration de l'habitat	63%	33%
Charges du logement	75%	79%
Hébergement temporaire	64%	56%
Mobilier/ Equipement ménager	69%	57%
Propriétaires/accession à la propriété	59%	23%
TRANSPORT ET MOBILITE		
Aide à l'achat d'un véhicule	53%	17%
Frais d'essence ou d'assurance	54%	46%
Permis de conduire	54%	33%
Transports en commun	66%	74%
FAMILLE		
Aide ménagère	60%	22%

Aide scolaire/périscolaire	60%	46%
Garde d'enfants à domicile	56%	19%
LOISIRS, VACANCES ET CULTURE		
Aide aux vacances	59%	55%
Accès aux équipements culturels	59%	33%
Accueil de loisirs avec hébergement	52%	41%
Accueil de loisirs sans hébergement	58%	56%
Aides aux équipements sportifs	55%	41%
Cadeaux	57%	36%
EMPLOI ET FORMATION		
Aide à la création d'entreprise	54%	11%
Aide à la recherche d'emploi	56%	23%
Frais connexes	52%	31%
Frais de formation	59%	50%

Lecture : 89% des communes ou EPCI ont déclaré offrir une aide alimentaire ; parmi ceux-ci, 81% ont renseigné les caractéristiques détaillées de cette aide.

3.1.2/ Majoritairement des dons monétaires exceptionnels sous condition de ressource mais pas de statut.

Le tableau 4 présente un récapitulatif des principales caractéristiques observées dans les communes et EPCI ayant répondu à l'enquête. Pour chaque condition d'attribution, trois choix étaient proposés selon que l'aide avait ou non un type précis de condition ou qu'elle était mixte. Le premier nombre de 33% dans ce tableau, indique la part des communes qui ont une aide alimentaire exceptionnelle, mais on ne peut en conclure que 67% ont une aide courante, puisqu'un certain nombre ont des aides mixtes. La réponse « condition mixte/variable » peut signifier soit que l'aide correspondante est complexe (par exemple une aide comportant une partie sous forme de don et une autre sous forme de prêt remboursable), soit que plusieurs aides aux conditions d'attribution différentes existent dans la catégorie considérée (une aide courante et une aide exceptionnelle).

Les aides des communes ou communautés de communes sont plus souvent des aides exceptionnelles que des aides courantes. La fréquence des aides est déterminée par la nature de celle-ci. Certaines aides sont exceptionnelles par nature, car rares ; il s'agit des aides à l'installation ou à l'équipement du logement par exemple, de la prise en charge des frais de formation, de l'achat d'un véhicule ou du financement du permis de conduire par exemple. D'autres aides sont assez souvent courantes. Il s'agit notamment d'aides pour l'accès à certains services (comme les transports en commun) ou équipements (sportifs par exemple). Notons qu'il s'agit de biens collectifs non rivaux pour lesquels l'incidence budgétaire est a priori limitée, notamment s'ils sont fournis par la commune : ces services étant déjà produits, les ouvrir à d'autres publics ne représente pas un coût important pour la commune. Certains domaines connaissent également plus d'aides courantes, il s'agit notamment des aides liées à l'enfance : aide à la restauration, accueil de loisirs, aide scolaire ou périscolaire (graphique 3).

Tableau 4 : Conditions d'attribution les plus fréquentes en moyenne

<i>En %</i>	Aide courante ou exceptionnelle?	Aide en nature ou monétaire	Don ou prêt?	Barème automatique ou commission?	Sous condition de ressource?	Sous condition de statut?
<i>Condition la plus courante :</i>	<i>Exceptionnelle</i>	<i>Monétaire</i>	<i>Don</i>	<i>Commission</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>
ALIMENTATION ET HYGIENE						
Aide alimentaire	33	50	83	47	70	62
Aide vestimentaire	60	54	83	45	68	63
Epicerie sociale	15	8	76	59	78	82
Hygiène	46	55	90	49	65	61
Restauration scolaire	32	79	94	57	87	60
LOGEMENT						
Aide à l'installation/déménagement	81	86	60	95	81	78
Aide au loyer	64	96	71	87	81	76
Amélioration de l'habitat	68	85	80	79	75	63
Charges du logement	52	93	80	84	78	76
Hébergement temporaire	56	49	79	63	46	53
Mobilier/ Equipement ménager	74	88	60	91	79	57
Propriétaires/accession à la propriété	71	88	69	70	70	63
TRANSPORT ET MOBILITE						
Aide à l'achat d'un véhicule	84	95	35	93	83	59
Frais d'essence ou d'assurance	71	92	86	78	76	71
Permis de conduire	83	83	69	91	78	56
Transports en commun**	33	53	91	42	80	40
FAMILLE						
Aide ménagère	44	60	76	50	82	30
Aide scolaire/périscolaire	39	81	94	57	74	60
Garde d'enfants à domicile	50	86	90	76	74	50
LOISIRS, VACANCES ET CULTURE						
Aide aux vacances	56	86	95	67	81	63
Accès aux équipements culturels	38	67	95	34	53	71
Accueil de loisirs avec hébergement	39	86	98	57	83	64
Accueil de loisirs sans hébergement	30	84	96	52	80	74
Aides aux équipements sportifs	41	77	93	49	64	62
Cadeaux	61	37	97	22	71	29
EMPLOI ET FORMATION						

Aide à la création d'entreprise	57	57	54	67	8	64
Aide à la recherche d'emploi	36	50	50	61	52	48
Frais connexes	79	94	94	82	73	61
Frais de formation	74	98	98	90	69	71
<i>Moyenne*</i>	54	73	81	65	71	61

* il s'agit de la simple moyenne arithmétique des taux de réponses pour les différentes rubriques d'aide.

Lecture : les villes qui ont précisé les conditions d'attribution de l'aide aux vacances sont 56% à l'attribuer de manière exceptionnelle ; dans 86% des cas il s'agit d'une aide monétaire, sous forme de don à 95%, attribuée par une commission et non par un barème automatique dans 67% des cas. Dans 81% des cas ces aides sont attribuées sous conditions de ressources mais sans condition de statut pour 63%.

** 59% des répondants déclarent que les transports en commun sont gérés complètement ou partiellement par un syndicat des transports.

Pour l'essentiel, les aides offertes par les communes dans le champ de l'enquête sont des aides monétaires (cf. graphique 4). Les aides qui sont plus souvent distribuées en nature correspondent à des biens particuliers (alimentation, hygiène, vêtements, cadeaux de Noël...) ou à des services collectifs ouverts à certains publics (accès à des équipements sportifs ou culturels, aux transports en commun). Le fait que les aides soient plus souvent monétaires ne signifie pas pour autant que l'usage en soit libre : même monétaires, les aides sont souvent affectées à une utilisation précise : aide au loyer, au financement du permis de conduire...

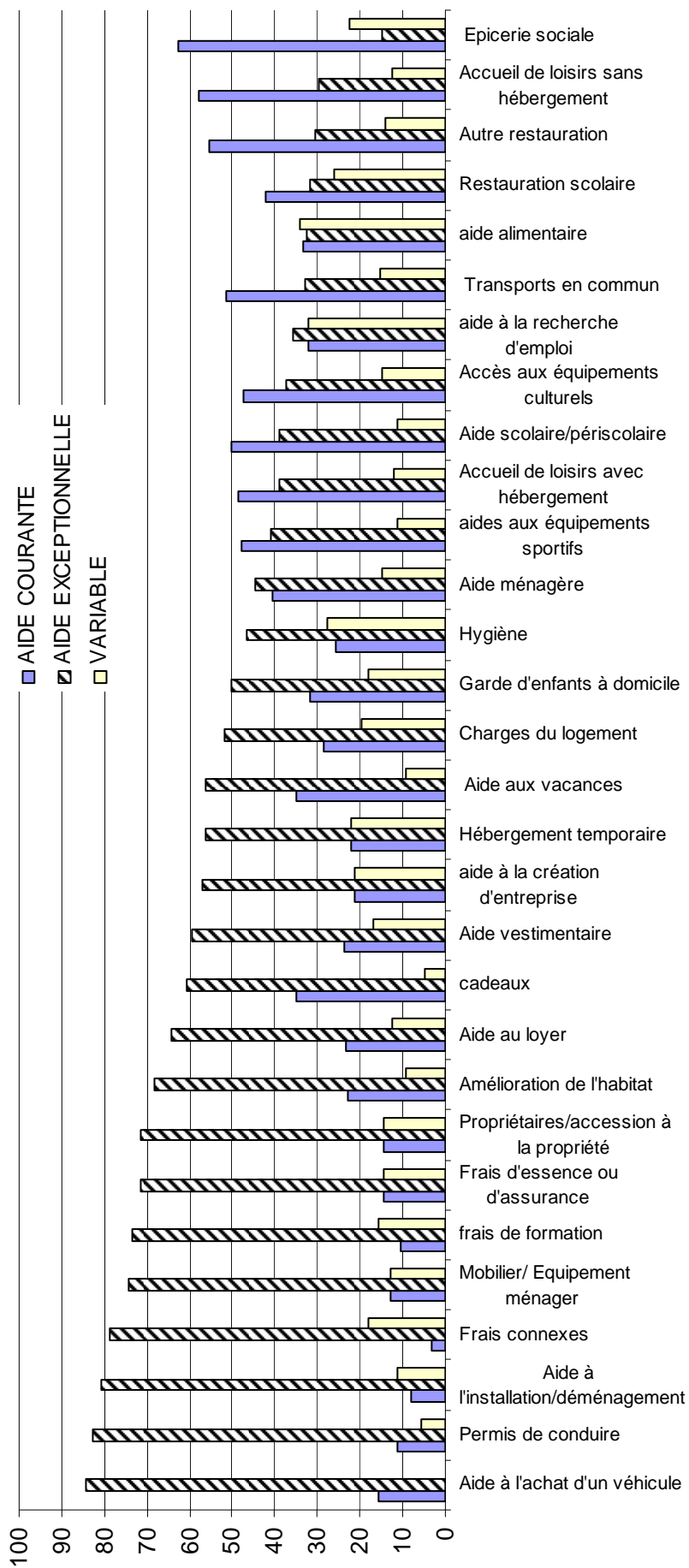
Si les aides communales sont le plus souvent des dons, les aides liées au logement, à l'emploi et à la formation comportent une part non négligeable de prêts pour tout ou partie. C'est également le cas dans certaines communes pour des aides d'urgence comme l'hébergement temporaire, voire des aides alimentaires ou vestimentaires (graphique 5).

L'octroi de l'aide est rarement automatique. Le plus souvent, des commissions d'attribution sont décisionnaires, éventuellement en s'appuyant sur des barèmes (graphique 6). Deux types d'explications peuvent être donnés : des motifs budgétaires et/ou une expertise sociale. En effet, un barème automatique revient à attribuer un droit aux bénéficiaires qui remplissent les conditions du barème. L'offreur peut moins contrôler le nombre de bénéficiaires de l'aide et donc son impact budgétaire. Il est à noter que les aides pour lesquels les barèmes automatiques sont les plus courants correspondent à des biens ou des services collectifs déjà produits et pour lesquels l'ouverture n'a pas d'incidence budgétaire forte : transports en commun, accès aux équipements culturels par exemple. Les aides à l'enfance et à la famille (vacances) sont également plus souvent automatiquement accordées. Ces aides associent souvent les Caisses d'Allocations Familiales qui utilisent des quotients familiaux pour l'attribution des droits peuvent être un élément d'explication. Inversement et assez naturellement, les aides dont les montants sont a priori élevés (achat d'un véhicule, permis de conduire, installation dans le logement, frais de formation...) sont majoritairement conditionnées à l'avis d'une commission. La deuxième explication à l'importance des commissions d'attribution est que celles-ci permettent une évaluation sociale des besoins et une meilleure connaissance des publics par les services sociaux des communes, confirmant la spécificité de l'aide sociale locale par rapport aux aides nationales.

Les aides sociales des communes ou des groupements de communes utilisent très majoritairement des conditions de ressources (quotients familiaux par exemple) et moins fréquemment des conditions de statut (chômeur, famille nombreuse...). Seuls les cadeaux dépassent les 60% de communes déclarant appliquer une condition de statut, ce que l'on peut relier à la Prime de Noël à destination des bénéficiaires de minima sociaux et des chômeurs de longue durée. L'aide à la recherche d'emploi pour les chômeurs, les aides ménagères (seniors, familles nombreuses...) ou pour les transports en commun (idem) sont les trois autres domaines où l'on trouve une proportion de près de 50% de communes utilisant des conditions de statut. Pour toutes les autres catégories, ce pourcentage est proche ou inférieur à 30% (voir graphique 7). Par contre, seules trois catégories ont moins ou près de la moitié de communes utilisant des conditions de ressources : l'hébergement temporaire, l'aide à la recherche d'emploi et à la création d'entreprise. Cette dernière est d'ailleurs le seul type d'aide affichant une part très inférieure à la moyenne de condition de statut et de ressources.

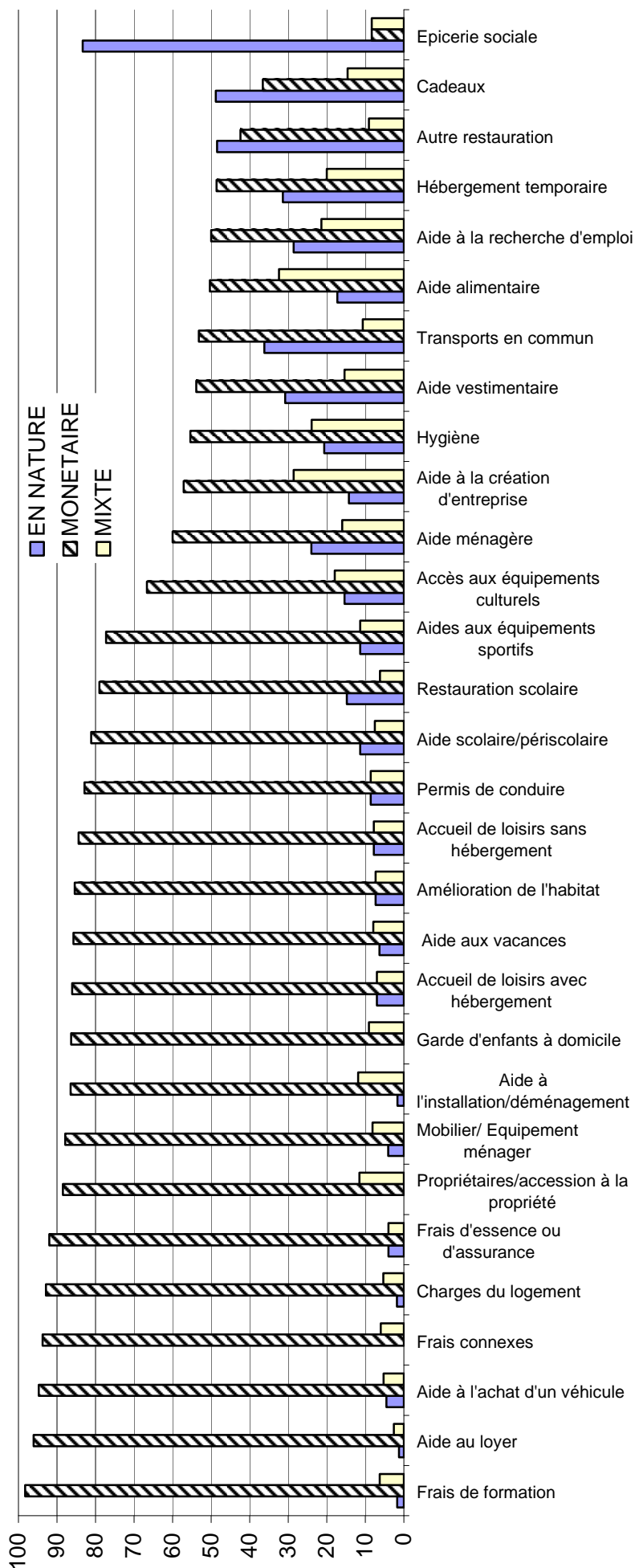
Au final, pour ce qui est des conditions d'attribution des aides, les communes et groupements de communes semblent bien s'illustrer par leur souci d'offrir des aides sociales complémentaires du système des aides nationales et légales, moins automatiques et systématiques, plus exceptionnelles reposant sur une prise en compte des situations locales des publics et des familles.

Graphique 3 : Part des aides courantes et exceptionnelles distribuées par les communes et EPCI dans différents domaines



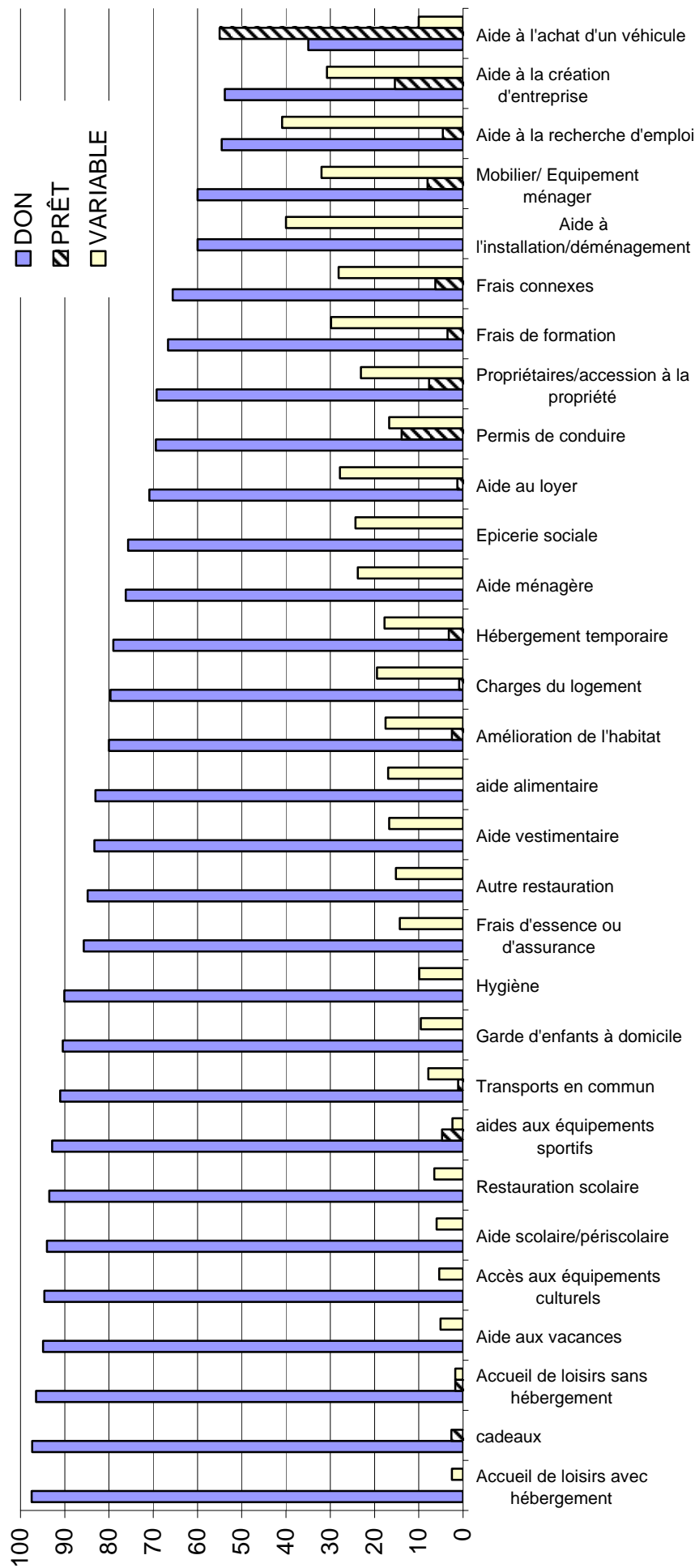
Lecture : 84% des communes ou EPCI ayant répondu à la question sur les conditions d'attribution de l'aide à l'achat d'un véhicule l'offrent de manière exceptionnelle.

Graphique 4 : Part des aides monétaires et en nature distribuées par les communes et EPCI dans différents domaines



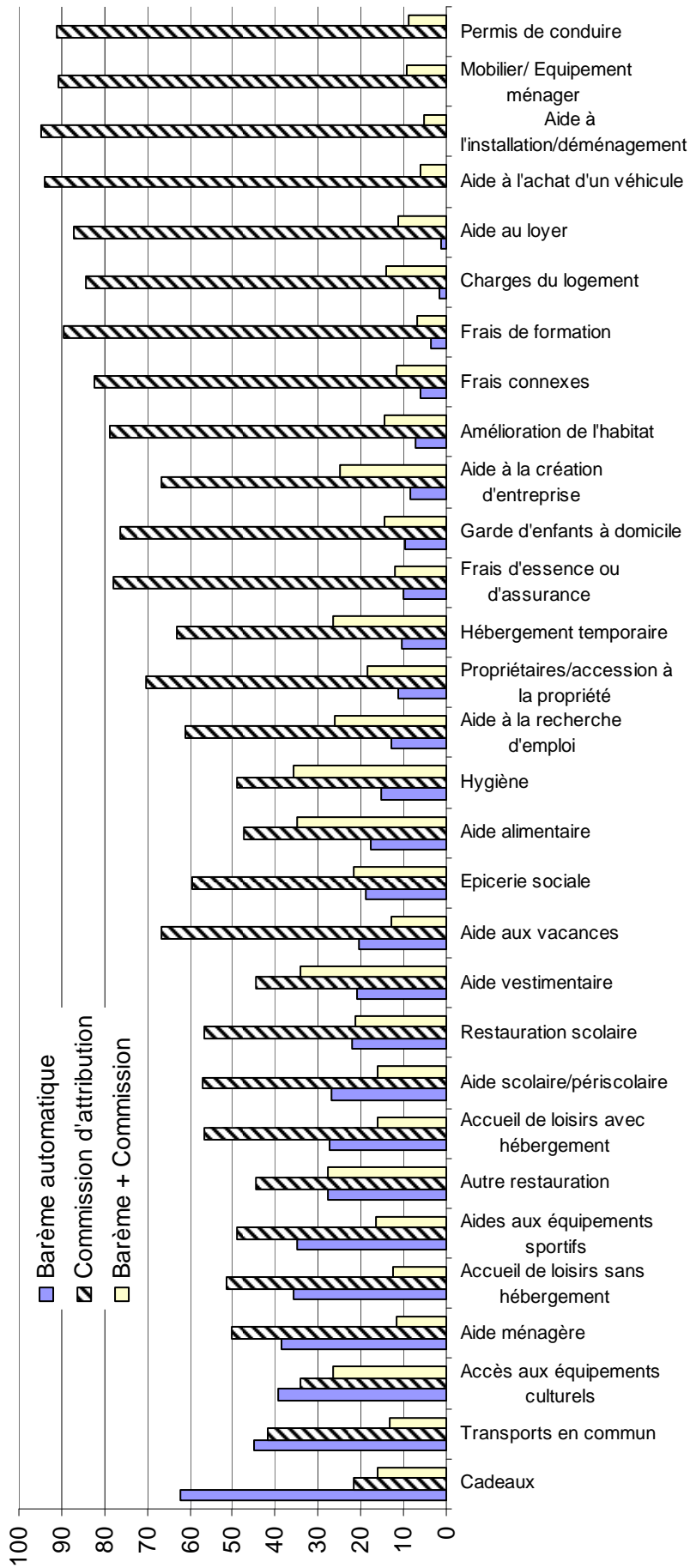
Lecture : 95% des communes ou EPCI ayant répondu à la question sur les conditions d'attribution de l'aide à l'achat d'un véhicule précisent qu'il s'agit d'une aide monétaire.

Graphique 5 : Part des dons et prêts dans les aides distribuées par les communes et EPCI



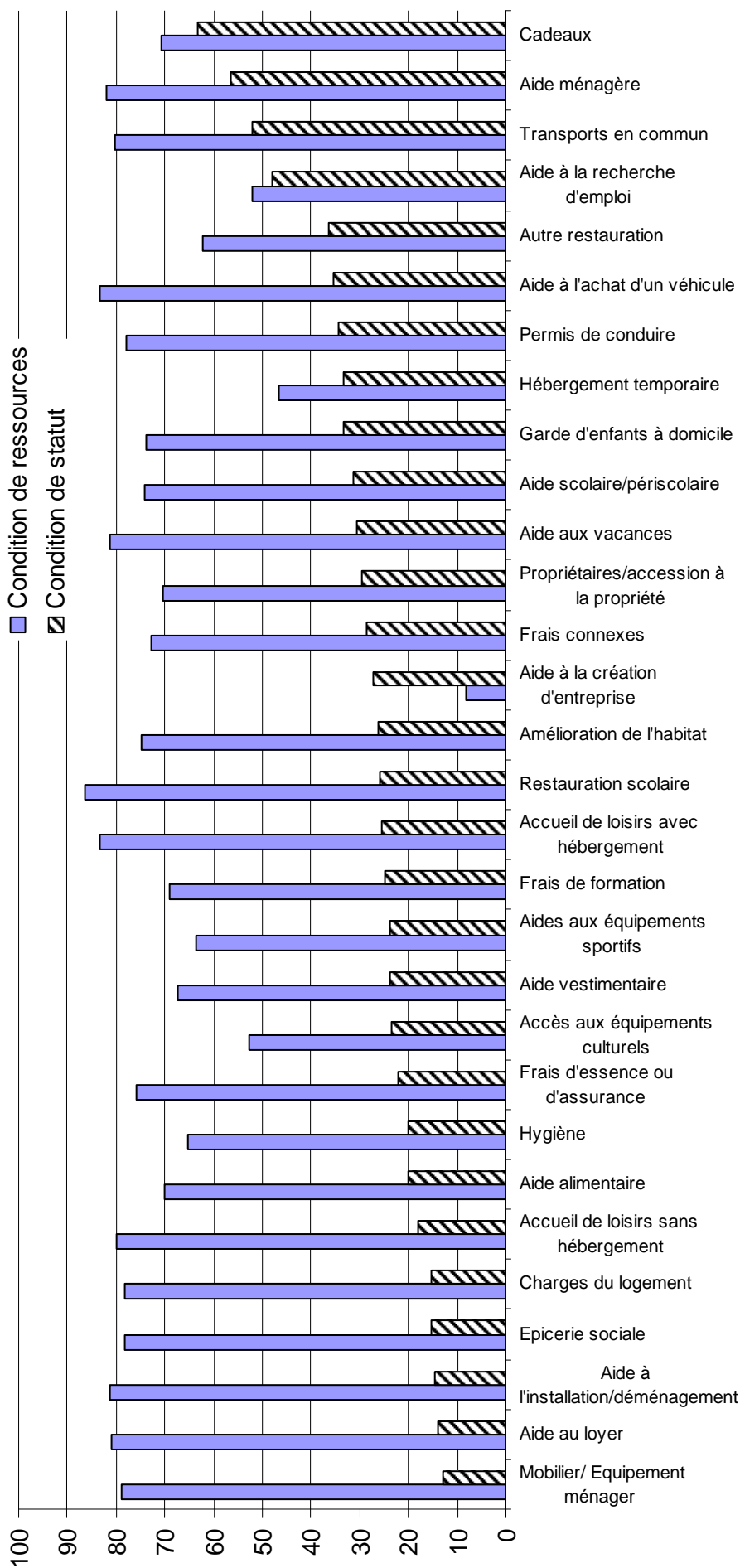
Lecture : 55% des communes ou EPCI ayant répondu à la question sur les conditions d'attribution de l'aide à l'achat d'un véhicule précisent qu'il s'agit d'un prêt.

Graphique 6 : Part des aides avec barèmes automatiques parmi les aides distribuées par les communes et EPCI dans différents domaines



Lecture : 94% des communes ou EPCI ayant répondu à la question sur les conditions d'attribution de l'aide à l'achat d'un véhicule précisent qu'elle est accordée par une commission.

Graphique 7 : Part des aides sous condition de ressources et sous condition de statut parmi les aides distribuées par les communes et EPCI



Lecture : 83% des communes ou EPCI ayant répondu à la question sur les conditions d'attribution de l'aide à l'achat d'un véhicule utilisent des conditions de ressources pour l'accorder ; 35% l'accordent sous condition de statut.

3.2. Coordination des aides : une coopération assez forte mais encore insuffisante

Si l'on prend en compte les 189 réponses complètes au questionnaire, qui correspondent à des unités urbaines où résident près de 13 millions de personnes, 20 % de la population française et 48% de la population des communes de plus de 20 000 habitants, on constate qu'il existe dans deux villes sur trois une coordination de l'offre d'aide avec d'autres acteurs locaux. Cette coordination est plus courante dans les communes moyennes (20 000 à 100 000 habitants) que dans les grandes villes qui sont d'ailleurs demandeuses d'une coordination renforcée.

Tableau 5 : Importance de la coordination avec les autres acteurs de l'aide sociale locale

Existe-t-il actuellement une coordination de l'action sociale de la commune ou EPCI?	Ensemble	Villes de moins de 100 000 habitants	Villes de plus de 100 000 habitants	EPCI
Oui	68%	77%	41%	57%
Non	28%	22%	45%	37%
NSP	4%	1%	16%	7%
La commune ou l'EPCI est-elle demandeuse de plus de coordination?				
Oui	43%	42%	62%	31%
Non	22%	24%	5%	28%
NSP	35%	34%	33%	41%

Les formes de coordination les plus fréquentes, sont les moins contraignantes et les plus légères. La coordination consiste le plus souvent à partager le financement d'une aide et à échanger des informations (à 81% pour les deux), essentiellement destinées à éviter les doublons (72%) et donc à répartir les champs de compétences et/ou les publics cibles entre acteurs de l'aide sociale locale. Parfois, la coordination va au-delà, avec la mise en place de barèmes communs ou de commissions mixtes d'attribution (45%), mais ces cas sont moins fréquents.

Un certain nombre de communes ou d'EPCI ont précisé les motifs de l'absence de coordination. Dans un certain nombre de cas, la coordination semble totalement absente, dans d'autres, elle existe malgré tout mais de manière ponctuelle, voire informelle ou encore elle est en projet ou en construction.

Tableau 6 : Type de coordination mise en place quand elle existe

Type	Nb de communes / EPCI*	% de commune/EPCI ayant déclaré se coordonner
Financement conjoint	87	81
Echange d'informations	87	81
Limitation des doublons	78	72
Commissions mixtes	49	45
Harmonisation des barèmes	46	43
Lutte contre la fraude	24	22
Autre	9	8

** plusieurs réponses possibles*

Lecture : 81% des communes et EPCI ayant déclaré se coordonner le font sous la forme d'un financement conjoint.

Lorsque les communes ou communautés de communes se coordonnent, c'est d'abord avec le département, premier acteur local de l'aide sociale et en charge du plan départemental d'insertion ; c'est ensuite avec les associations, les entreprises et les Caisses locales d'allocations familiales (tableau 7a).

Un tiers des personnes ayant renseigné l'enquête ne savent pas si leur commune ou groupement de communes est demandeur de plus de coordination (cf. supra, tableau 5). En cas de réponse, ils sont demandeurs de plus de coopération, surtout pour les grandes villes, qui annonçaient se coordonner relativement moins avec les autres acteurs de l'action sociale locale. Les acteurs envers lesquels cette demande s'exprime prioritairement sont les départements, les CAF, les associations et entreprises (tableau 7b). L'harmonisation des barèmes et des conditions d'attribution est une des premières demandes des communes et EPCI, alors qu'elle n'était qu'en cinquième position des coordinations existantes.

L'enquête exprime donc la demande d'une meilleure coordination et articulation de l'aide locale (harmonisation, financement conjoint, lutte contre les doublons...). Néanmoins, on peut noter que l'harmonisation peut amener à renforcer les effets pervers de certaines aides : si l'ensemble des acteurs locaux utilisent un barème identique pour attribuer des aides différentes et que ce barème génère de forts effets de seuil (par exemple avec un barème à une seule tranche entraînant une extinction de l'aide au-delà d'un certain seuil de ressources ou en cas de perte d'un certain statut), l'harmonisation amène à amplifier cet effet de seuil.

Tableau 7a : Fréquence de la coordination avec différents acteurs de l'aide sociale locale (en %)

	Financement conjoint	Echange d'informations	Eviter les doublons	Commis-sions mixtes	Harmoni-sation des barèmes	Lutte contre la fraude	Autre
Département	89,7	87,4	76,9	71,4	67,4	62,5	55,6
Entreprise ou association	55,2	49,4	50,0	49,0	43,5	37,5	55,6
CAF	55,2	51,7	35,9	34,7	34,8	58,3	33,3
Commune	32,2	34,5	32,1	34,7	47,8	45,8	0,0
Autres acteurs	9,2	6,9	3,8	6,1	4,3	0,0	0,0
Région	8,0	2,3	6,4	6,1	0,0	4,2	0,0
EPCI	4,6	5,7	6,4	4,1	15,2	8,3	11,1

Lecture : 55,2 % des communes ou EPCI ayant déclaré se coordonner sous la forme de financement conjoint le font avec la CAF.

Tableau 7b : Fréquence de la demande de coordination supplémentaire avec d'autres acteurs par types de coordination (en %)

	Harmoni- sation des barèmes	Finan- cement conjoint	Eviter les doublons	Echange d'infor- mations	Commis- sion mixtes	Lutte contre la fraude	Autre
Département	81,4	88,9	73,8	77,8	82,1	82,4	50,0
Entreprise							
association	41,9	38,9	50	47,2	50,0	23,5	50,0
CAF	55,8	75	47,6	63,9	64,3	88,2	50,0
Commune	32,6	33,3	28,6	27,8	35,7	29,4	100,0
EPCI	20,9	19,4	14,3	19,4	17,9	17,6	0,0
Region	9,3	19,4	7,1	2,8	10,7	11,8	0,0
Autres acteurs	7,0	13,9	9,5	8,3	7,1	5,9	0,0

4. Les évolutions récentes dans le nouveau contexte du RSA

Le premier et principal constat de la partie « Evolution » de l'enquête est qu'une partie seulement des communes et EPCI a fait évoluer les aides sociales locales ces dernières années : plus d'un tiers des communes et EPCI ont déclaré avoir modifié ou prévu de modifier leurs aides locales pendant la période 2006-2009 et l'année 2010. Il semble y avoir une nette augmentation pour l'année 2010 puisque 76% des communes mentionnent un changement prévu contre 56% entre 2006 et 2009. Les modifications citées concernent avant tout les domaines de l'alimentation, du logement et des transports (tableau 8).

Tableau 8 : Pourcentage de modifications ayant eu lieu ou à venir par catégorie d'aides

En %	Part des modifications ayant eu lieu ou allant avoir lieu	Part de modifications ayant eu lieu en 2006-2009	Part de modifications prévues pour 2010
Toutes catégories confondues	35	56	76
Alimentation	23	61	59
Logement	14	44	44
Transports	14	32	64
Loisirs	11	47	42
Emploi	8	23	38
Famille	8	54	31

Lecture : 35% des répondants ont déclaré qu'une ou des modifications avaient eu lieu ou allaient avoir lieu. Parmi elles, 56% ont eu lieu pendant la période 2006-2009 et 76% sont prévues pour 2010. La somme n'est pas égale à 100% car un bon nombre de communes ont réalisé des changements et prévoient d'en réaliser sur les deux périodes concernées.

Ce constat confirme celui de l'enquête auprès des départements réalisée dans le cadre de la mission Desmarescaux. Dans les cas où un changement est évoqué, il peut prendre des formes diverses (tableau 8a): création ou suppression d'aides, modifications des barèmes dans n'importe quel sens (augmentation du nombre de tranches, conditions d'attribution plus souples ou plus restrictives, transformation de conditions de ressource en conditions de statut ou l'inverse). Parmi tous ces changements et pour chacun des domaines couverts par l'enquête, on ne trouve pas de tendance claire ou dominante. Les deux seules aides qui se démarquent un peu sur la période 2006-2009 surtout, sont la création d'aides ou la revalorisation des montants.

Tableau 8a : Modifications des aides sur les périodes 2006-2009 et 2010

Période où les modifications ont eu lieu	2006-2009 et 2010*		2006-2009		2010	
Création d'une ou plusieurs aides	36	58%	19	51%	23	46%
Suppression d'une ou plusieurs aides	14	23%	11	30%	4	8%
Barèmes						
Réduction du nombre de tranches	1	2%	0	0%	1	2%
Augmentation du nombre de tranches	11	18%	6	16%	5	10%
Conditions d'attribution plus souples	21	34%	13	35%	11	22%
Conditions d'attribution plus restrictives	14	23%	6	16%	9	18%
Transformation des conditions de ressources en conditions de statut	6	10%	3	8%	3	6%
Transformation des conditions de statut en conditions de ressources	21	34%	10	27%	12	24%
Montants						
Montants réduits	6	10%	4	11%	2	4%
Montants revalorisés	27	44%	17	46%	13	26%
TOTAL	62		37		50	

* Ce nombre n'est pas l'addition des données pour 2006-2009 et 2010 car certaines communes ayant modifié leurs aides entre 2006 et 2009 prévoient également un changement pour 2010.

Lecture : 37 communes ou EPCI ont annoncé avoir modifié au moins une aide entre 2006 et 2009 ; pour 19 communes/EPCI, il s'agissait de la création d'une aide, soit 51% des cas. En 2010, 23 communes/EPCI prévoient la création d'un aide.

Enfin, parmi les motifs évoqués on trouve également une grande variété de réponses sur les deux périodes (tableau 8b). Le RSA n'occupe absolument pas une position de premier plan dans les déclarations des villes. La mise en place de cette réforme majeure de l'aide sociale nationale n'est citée que par un petit nombre des villes interrogées. Les deux principaux motifs cités sont l'évolution des priorités de l'action communale et l'évolution des publics de l'action sociale, ce qui peut laisser penser que c'est avant tout le contexte de crise économique, de montée du chômage et d'extension de la pauvreté qui a été le principal facteur de modification de l'offre des aides sociales locales.

Tableau 8b : Motifs des modifications des aides sur les périodes 2006-2009 et 2010

	2006-2009 et 2010		2006-2009		2010	
Indexation/prise en compte de la hausse des prix	17	29%	10	32%	9	21%
Mise en place du RSA	21	36%	12	39%	11	26%
Autre réforme nationale	1	2%	1	3%		
Evolution des priorités de l'action communale	39	67%	20	65%	25	58%
Evolution des publics de l'action sociale	32	55%	14	45%	22	51%
Coordination avec d'autres acteurs de l'action sociale	29	50%	14	45%	21	49%
Raisons budgétaires	7	12%	5	16%	9	21%

Autre motif	8	14%	5	16%	4	9%
TOTAL	58		31		43	

Conclusion

Dans le nouveau contexte du RSA, les offreurs locaux d'aides sociales peuvent être incités à réajuster les modalités d'attribution de leurs allocations ce qui peut avoir des conséquences, positives ou négatives, sur les revenus des ménages pauvres, et, sur la capacité du RSA à atteindre les objectifs qui lui ont été fixés par la Loi de décembre 2008. Mais il est particulièrement difficile de suivre dans le temps les ajustements des aides sociales locales pour lesquelles on ne dispose que d'une information très partielle et ponctuelle. C'est pourquoi nous avons réalisé une enquête *ad hoc* auprès des villes afin de mieux connaître leur offre d'aides sociales. L'objet de ce rapport était de présenter les premiers résultats de cette enquête qui a été réalisée en mai et juin 2010 auprès des communes et des EPCI de plus de 20 000 habitants. Les 189 villes ou communautés de communes qui ont répondu à l'enquête rassemblent 13 millions d'habitants, soit près de 20 % des Français et 48 % de la population des communes de plus de 20 000 habitants.

Les villes offrent effectivement aux ménages défavorisés un vaste ensemble de prestations qui couvre une gamme très large de besoins. Relativement aux caisses d'allocations familiales, aux départements ou aux régions, elles apparaissent comme les offreurs d'aides locales les plus variées. Quelques grandes caractéristiques donnent une certaine unité à cette offre diversifiée. Les aides que donnent les villes aux ménages pauvres sont des dons monétaires, plus rarement des dons en nature, qui sont attribués sous conditions de ressources et moins fréquemment sous condition de statut, en s'appuyant sur des conditions d'attribution et des barèmes explicites et sur l'avis de commissions sociales. Si certaines aides sont courantes, en particulier les aides liées à l'enfance, beaucoup sont exceptionnelles.

L'enquête révèle que les villes se coordonnent fréquemment avec les autres échelons territoriaux, en particulier les départements et surtout si elles sont de taille moyenne. Les villes les plus grandes déclarent un niveau moindre de coordination mais indiquent également qu'elles sont demandeuses de davantage de coordination. En pratique, les formes de coordination qui existent portent sur des financements communs et des échanges d'information visant à limiter les doublons, et assez peu sur des coordinations plus exigeantes portant par exemple sur l'harmonisation des barèmes et la lutte contre la fraude.

L'enquête fournit enfin des résultats originaux sur les ajustements des aides sociales facultatives dans le nouveau contexte du RSA. Il apparaît qu'une minorité de communes et d'EPCI ont modifié ou prévu de modifier leur offre d'aides locales du fait de la mise en œuvre du RSA. Certes, elles sont près d'un tiers à déclarer des changements, qui concernent majoritairement l'année 2010. Mais la mise en place du RSA, même si elle est citée par des communes et EPCI, ne fait pas partie des principales raisons mises en avant pour expliquer ces modifications. Les motifs de ces changements tiennent beaucoup plus à la dégradation du contexte économique, à la montée du chômage et des difficultés financières auxquelles les ménages font face. Les villes et EPCI qui constituent le premier niveau de l'offre d'aides locales, ont eu à ajuster leur offre d'aide sociale aux nouveaux besoins des populations.

Références bibliographiques

- ANNE D. et L'HORTY Y. [2002], « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », *Economie et Statistique*, n° 357-358.
- ANNE D. et L'HORTY Y., [2009-a], « Les effets du revenu de Solidarité active sur les gains du retour à l'emploi », *Revue économique*, n° 3, mai, p. 767-776.
- ANNE D. et L'HORTY Y., [2009-b], « Aides sociales locales, revenu de Solidarité active (RSA) et gains du retour à l'emploi », *Economie et Statistique*, n°429-430, 46p.
- ANNE D. et L'HORTY Y. [2010], « Réformer les aides sociales locales dans le nouveau contexte du RSA ». *Politiques Sociales et familiales*, n°99, mars 2010, pp 27-43.
- ANSA, « Aides locales facultatives : recensement, analyse et impact au regard du déploiement du revenu de solidarité active. Territoire d'Elbeuf, Seine-Maritime », 2009.
- BAILLON J.-N., BELLAREDJ F. (AMEDIS), « Les aides locales en réponse aux situations fragiles », in : La lettre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2007.
- DESMARESCAUX S. (2009), « Rapport de mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du rSa », *mimeo*, Sénat, Mai.
- HAGNERE C. et TRANNOY A. (2001), « L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité », *Économie et Statistique*, numéro spécial *Le Rmi : entre redistribution et incitations*, n° 346-347, pp. 161-185.
- HAUT COMMISSAIRE AUX SOLIDARITES ACTIVES CONTRE LA PAUVRETE [2008]. *Livre vert vers un revenu de Solidarité active*.
- LETARD V. [2005]. *Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité*, Rapport d'information n° 334 (2004-2005), Commission des affaires sociales du Sénat, 11 mai 2005.
- WAUQUIEZ L. [2005]. *Retour à l'emploi et développement de l'emploi*. Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n° 2668).

11-1. Les effets du lieu de résidence sur l'accès à l'emploi: Une expérience contrôlée sur des jeunes qualifiés en Ile-de-France

Yannick L'Horty, Emmanuel Duguet, Loïc du Parquet, Pascale Petit, Florent Sari

11-2. Comment développer les emplois favorables à la biodiversité en Ile-De-France ?

Jean de Beir, Céline Emond, Yannick L'Horty, Laëtitia Tuffery

11-3. Être mobile pour trouver un emploi ? Les enseignements d'une expérimentation en région parisienne

Loïc du Parquet, Emmanuel Duguet, Yannick L'Horty, Pascale Petit, Florent Sari

La Fédération TEPP

La Fédération de recherche CNRS **Travail, Emploi et Politiques Publiques (TEPP, FR n°3126)** réunit des centres de recherche en économie et sociologie :

- Le **Centre d'Etudes des Politiques Economiques de l'université d'Evry, EPEE**, Université d'Evry Val d'Essonne
- Le **Centre Pierre Naville, CPN**, Université d'Evry Val d'Essonne
- Le **Centre de Recherche en Economie et Management, CREM**, Université de Caen Basse Normandie et Université de Rennes 1
- **L'Equipe de Recherche sur les Marchés, l'Emploi et la Simulation, ERMES**, Université de Paris II Panthéon-Assas
- **L'Equipe de Recherche sur l'Utilisation des Données Temporelles en Economie, ERUDITE**, Université de Paris-Est Créteil et Université de Paris-Est Marne-la-Vallée
- Le **Groupe d'Analyse des Itinéraires et des Niveaux Salariaux, GAINS**, Université du Maine

La Fédération TEPP rassemble 150 chercheurs et enseignants-chercheurs, 140 doctorants et 40 chercheurs associés, qui étudient les mutations du travail et de l'emploi en relation avec les choix des entreprises et analysent les politiques publiques en mobilisant les nouvelles méthodes d'évaluation.