

Décoder
pour améliorer

Décoder pour améliorer
la délivrance des aides au CASVP

**ANALYSE
DES BESOINS SOCIAUX**

la délivrance
des aides
au CASVP

L'ACCÈS AUX DROITS et son corollaire, le non-recours, sont des thématiques relativement récentes des politiques sociales en France. En 1995, une étude sur la grande pauvreté (Étude commanditée par le Conseil économique et social et réalisé par le CREDOC) montrait que le non-recours à des prestations sociales qui leur étaient destinées maintenait un nombre important de ménages en dessous du seuil de pauvreté. Cette étude démontrait l'écart sensible qui peut exister entre un droit consacré par la loi et un droit effectif. En 1998, la loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion plaçait alors l'accès aux droits comme un objectif central pour lutter contre la pauvreté.

En 2011 dans le cadre de son analyse des besoins sociaux, le Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP) a produit une première réflexion sur l'accès aux droits. Cela a permis d'identifier les principales raisons expliquant le non-recours et de dresser un état des lieux des différents freins rencontrés par les potentiels bénéficiaires (freins dans les démarches mais aussi non-recours volontaire ou méconnaissance des dispositifs en place). Cette nouvelle analyse des besoins sociaux s'inscrit dans une réflexion plus large et dans un mouvement engagé au niveau national, à l'image du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013, qui consacre l'accès aux droits comme une priorité nationale. Dans cette logique, le CASVP entend poursuivre ses efforts pour améliorer la lisibilité de ses prestations et leur connaissance par les Parisiens, afin de limiter le non-recours, et de contribuer à l'efficacité des politiques publiques. Les deux études présentées dans ce cinquième rapport constituent à cet égard une nouvelle étape.

Les usagers de l'allocation exceptionnelle et ceux qui ne parviennent pas à aller au bout des démarches sont dans bien des cas, les plus précaires, les plus fragiles et/ou les plus isolés. Pour ce public, les aides facultatives du CASVP peuvent représenter le dernier filet de sécurité avant ce point de rupture où les personnes voient leur situation basculer, un dernier rempart contre la grande précarité.

La lutte contre la grande exclusion a été déclarée grande cause de la mandature par la Maire de Paris. Cette lutte passe notamment par la prévention et donc par une meilleure connaissance des dispositifs et des usagers pour faciliter l'accès aux droits des personnes en grande difficulté.

Dominique Versini

Adjointe à la maire de Paris, chargée de la solidarité, de la lutte contre l'exclusion, de l'accueil des réfugiés et de la protection de l'enfance.

Première vice-présidente du Conseil d'administration du CASVP

Florence Pouyol

Directrice générale du CASVP

SOMMAIRE

Éditorial	3
---------------------	---

ÉTUDE 1 L'allocation exceptionnelle et ses bénéficiaires 7

L'allocation exceptionnelle et son cadre juridique dans le règlement municipal	8
---	---

I. Monographie synthétique de l'allocation exceptionnelle 10

1. Panorama de l'allocation exceptionnelle	10
1.1. L'âge des bénéficiaires	10
1.2. Les catégories de bénéficiaires	12
1.3. L'objet des demandes et les montants attribués	13
1.4. Le taux et la motivation des refus d'attribution	16
1.5. Les services instructeurs des demandes d'allocation exceptionnelle	18
1.6. Les motifs de saisine du comité consultatif	19
2. Les évolutions de l'allocation exceptionnelle sur la période 2005-2015	21
2.1. Le budget des allocations exceptionnelles	21
2.2. L'évolution des taux d'accord et de refus	22
2.3. L'évolution du montant moyen accordé	23
2.4. L'évolution du nombre de demandes	24
2.5. La cartographie de l'allocation exceptionnelle	26

II. La pratique de l'allocation exceptionnelle par les professionnels . . 28

1. L'allocation exceptionnelle, le couteau suisse de l'action sociale parisienne	28
1.1. L'allocation exceptionnelle comme accroche pour la mise en place d'un suivi social ou d'un accompagnement	28
1.2. L'allocation exceptionnelle comme allocation de substitution	29
1.3. Le rôle préventif ou curatif de l'allocation exceptionnelle	30
1.4. L'allocation exceptionnelle, complément de ressources	31
1.5. L'allocation exceptionnelle, dernier recours	33
2. L'allocation exceptionnelle sous l'angle décisionnel	34
2.1. Le circuit des demandes et la prise de décision	34
2.2. Les refus	36
2.3. Les recours	38
2.4. Les décisionnaires face au phénomène de récurrence des demandes	38
2.5. Le comité consultatif	40

3. Les stratégies des professionnels instructeurs	41
3.1. Les demandes de faible montant	41
3.2. Les demandes à titre alimentaire dans l'attente de ressources	42
3.3. L'allocation exceptionnelle pour contourner les dispositifs existants	42
3.4. Les demandes visant un refus comme message à l'usager	42

III. L'allocation exceptionnelle vue de l'extérieur : ce que l'on dit de l'allocation exceptionnelle sur Internet et les réseaux sociaux . . 44

1. Le relais de l'information : la présentation d'une aide sociale extra légale	44
2. L'incitation à la demande : l'allocation exceptionnelle objet de militantisme	46
3. Les conseils et les échanges de bonnes pratiques autour de l'allocation exceptionnelle : entre entraide et incitation implicite à la fraude	47

IV. Les chantiers en cours ou à venir concernant l'allocation exceptionnelle 49

1. Le pilotage de l'allocation exceptionnelle	49
1.1. Le pilotage budgétaire	49
1.2. L'équité de traitement des usagers	49
2. Le travail sur les motifs de refus	50
3. La généralisation de la délégation de décision	50
4. L'ouverture à de nouveaux publics	51
5. Allocation exceptionnelle et accompagnement social	52

ÉTUDE 2 Les abandonnistes 54

Présentation générale du contexte, des objectifs et de la méthodologie de l'étude	56
--	----

I. Les raisons d'abandon (Présentation des résultats de l'enquête téléphonique) 58

1. Des usagers qui ne savent pas que leur demande est classée sans suite	58
2. L'incapacité à produire les justificatifs	59
2.1. La temporalité différente des autres administrations	59
2.2. L'ASPA	60
2.3. Le problème des « grands enfants »	60
2.4. La justification des trois ans de présence à Paris dans les cinq dernières années	60

3.	L'incapacité du fait de la situation	61
3.1.	Les difficultés à se déplacer pour faire les démarches	61
3.2.	La fragilité psychologique	61
4.	Les usagers pensant être allés au bout des démarches	61
5.	Les dissuasions administratives	62
6.	L'inéligibilité	63
7.	L'incompréhension des dispositifs	63
7.1.	La confusion entre aides légales et aides facultatives	63
7.2.	L'incompréhension du moment auquel un usager peut faire valoir ses droits	63
8.	L'oubli	64
9.	L'erreur d'instruction du CASVP	64
10.	Les caractéristiques sociodémographiques comme freins possibles à l'accès aux droits	64
II.	Les pistes d'amélioration	65
1.	Améliorer la communication auprès des usagers	65
1.1.	La liste des pièces justificatives.	66
1.2.	Le LT8	67
1.3.	La lettre de relance	68
2.	Revoir le processus de relance pour un meilleur suivi des usagers	68
3.	Simplifier et réajuster certaines procédures	70
3.1.	Le rappel aux agents des mesures simplificatrices déjà existantes	70
3.2.	La date de suppression automatique de la demande	70
3.3.	Le renouvellement des aides PRH	71
3.4.	Les partenariats du CASVP.	71
4.	Poursuivre et approfondir la connaissance du phénomène d'abandon	72
5.	Où en sommes-nous en 2018 ?	72

ÉTUDE 1

L'allocation exceptionnelle et ses bénéficiaires

L'allocation exceptionnelle et son cadre juridique dans le règlement municipal

L'ALLOCATION EXCEPTIONNELLE, créée en 1982, est une aide sociale municipale facultative destinée à des Parisiens en difficulté (personnes isolées ou foyers) domiciliés dans la capitale depuis au moins un mois, ayant ponctuellement besoin d'un secours financier pour faire face à une dépense. L'allocation exceptionnelle peut être attribuée dans la limite d'un montant maximum cumulé sur douze mois, dont le montant varie selon la situation du demandeur. Ce montant est fixé par le Conseil de Paris. Il est de 3 287 € si la durée de résidence à Paris est supérieure ou égale à 3 ans, 2 830 € si inférieure à 3 ans. En cas de sinistre, afin d'assurer notamment l'hébergement en urgence, un montant majoré d'allocation exceptionnelle peut être attribué dans la limite de 4 574 €.

L'allocation exceptionnelle peut être sollicitée quelle que soit la nature de la dépense à l'origine de la demande. Elle peut être demandée auprès d'un agent administratif des services prestations des CASVP d'arrondissement, d'un travailleur social des services sociaux de proximité ou d'un organisme extérieur au CASVP intervenant dans le champ social : Espace Parisien d'Insertion, Mission locale, CRAMIF, associations de suivi RSA... Il existe un équivalent de l'allocation exceptionnelle dans quasiment tous les CCAS, même si la dénomination n'est pas identique. On parle, en dehors de Paris, de « secours d'urgence » ou d'« aides financières non remboursables ». Ces aides sont d'ailleurs l'une des rares modalités d'intervention, voire la seule, de la grande majorité de ces structures.

L'attribution de l'aide est subsidiaire, c'est-à-dire qu'elle intervient une fois que tous les dispositifs légaux ont été activés. De plus elle ne saurait être régulière ; ainsi les demandes récurrentes (le seuil de récurrence étant fixé à la sixième demande sur les douze derniers mois) font en principe l'objet de refus.

L'allocation exceptionnelle est délivrée en opportunité par la direction du CASVP d'arrondissement au vu de la situation (nature de la demande, ressources, contexte) alors que les autres aides municipales sont de droit. Le décideur décide aussi du montant à attribuer, dans la limite réglementaire. Cette aide est essentiellement attribuée à des demandeurs ayant des ressources limitées qui doivent faire la preuve de leur domiciliation parisienne et être en situation régulière, s'ils sont étrangers.

Mise en place il y a 35 ans, l'allocation exceptionnelle a connu sa seule grande réforme en 2010. Parmi les changements intervenus, l'on peut citer :

- la fin du plafonnement mensuel de l'aide pour ne conserver qu'un plafond annuel. L'idée était de pouvoir verser en une seule fois un montant d'aide significatif, pour éviter le saupoudrage,
- la disparition de la commission permanente dans chaque arrondissement. Cette assemblée composée d'administrateurs bénévoles du CASVP devait émettre un avis sur chaque demande d'allocation exceptionnelle.

Cette commission a été remplacée par un comité consultatif, qui n'est saisi que dans certains cas de figure. L'allocation exceptionnelle est décidée sur la base d'un rapport écrit (rédigé soit par un travailleur social, soit par un agent instructeur de la filière administrative) qui peut être succinct si la situation du demandeur est simple. Elle peut en cas d'urgence être versée en espèces, à la régie. C'est une aide particulièrement utile dans les CASVP d'arrondissement, en raison de sa souplesse d'utilisation. En effet, elle peut être délivrée très rapidement, dans la journée, voire la demi-journée, et permet ainsi de répondre à des situations d'urgence (en cas d'aide alimentaire en particulier). Elle permet aussi de débloquent des situations exceptionnelles en jouant le rôle d'outil d'intervention et d'accompagnement social. Enfin elle permet de repérer des situations de détresse sociale¹ puis d'orienter le demandeur vers un accompagnement social le cas échéant.

L'allocation exceptionnelle figure au Chapitre 2 « Les aides en espèces » du Titre 5 « Les personnes en difficulté » du règlement municipal des prestations d'aide sociale facultative.

a/ NATURE DE LA PRESTATION

Article a/1 : L'allocation exceptionnelle est une aide en espèces ponctuelle accordée aux personnes devant faire face à des difficultés financières temporaires. L'attribution de cette aide ne peut être renouvelée de façon régulière.

b/ CONDITIONS D'ATTRIBUTION

Article b/1 : Le demandeur doit être domicilié à Paris depuis un mois au moins.

Article b/2 : L'allocation exceptionnelle peut être attribuée dans la limite d'un montant maximum cumulé sur douze mois, dont le montant varie selon la situation du demandeur. Ce montant est fixé par le Conseil de Paris, et précisé en annexe V 2.1.

En cas de sinistre, afin d'assurer notamment l'hébergement en urgence, un montant majoré d'allocation exceptionnelle peut être attribué, dans les limites d'un plafond fixé par le Conseil de Paris et précisé en annexe V 2.1.

c/ PROCEDURE D'ATTRIBUTION

Article c/1 : Le directeur de CASVP d'arrondissement vérifie que les conditions d'attribution sont remplies et accorde le bénéfice de l'allocation.

Article c/2 : Le directeur de CASVP d'arrondissement pourra prendre l'avis, à titre consultatif, d'un comité dont la composition sera fixée par le président du Conseil d'administration du CASVP.

Article c/3 : Le directeur de CASVP d'arrondissement rendra compte au moins une fois par an de l'attribution des allocations exceptionnelles auprès du comité de gestion.

Un compte rendu annuel relatif aux allocations exceptionnelles sera présenté au Conseil d'administration du Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris.

¹ Par exemple des difficultés de gestion budgétaire, des situations d'endettement, de retard locatif, de procédure d'expulsion, de grande fragilité...

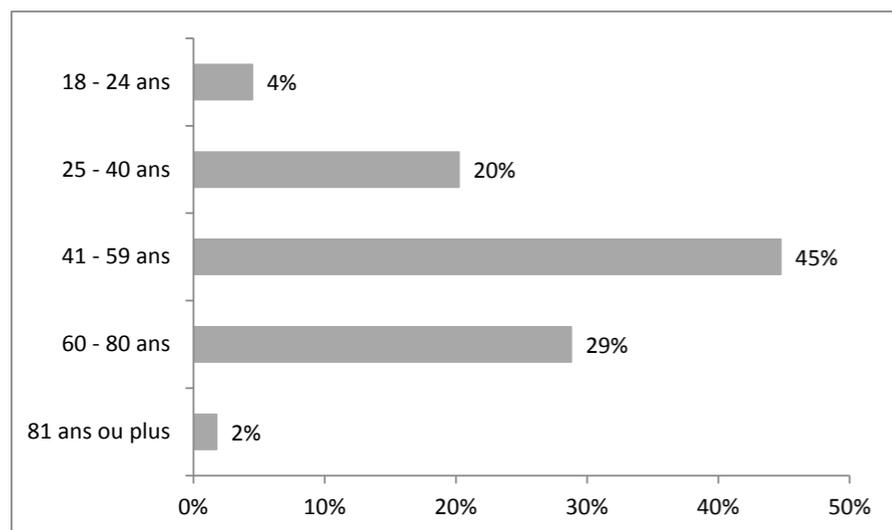
I. Monographie synthétique de l'allocation exceptionnelle

1. Panorama de l'allocation exceptionnelle

Le logiciel PIAF n'étant pas équipé d'un infocentre, seules les statistiques faisant l'objet d'une requête initialement prévue dans l'application peuvent être extraites. Ainsi, certaines données ne sont pas disponibles, comme par exemple les informations relatives au sexe des demandeurs ou à leurs ressources.

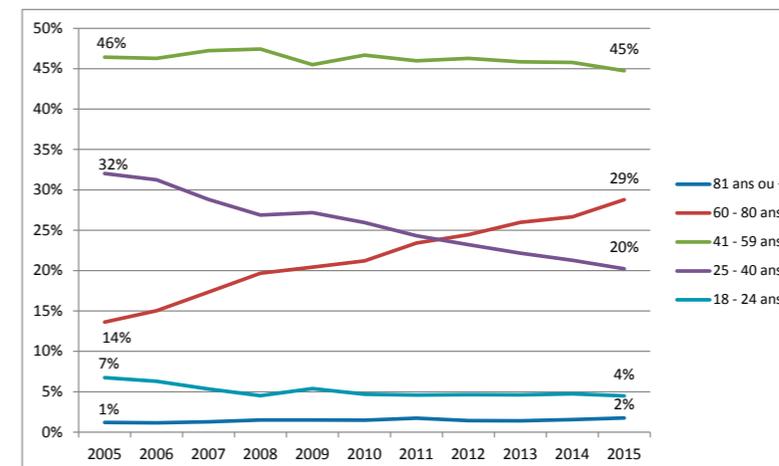
1.1 L'âge des bénéficiaires

Répartition par classes d'âge des bénéficiaires en 2015



Seulement un quart des bénéficiaires de l'allocation exceptionnelle a moins de 40 ans. Notons un très faible recours des jeunes à cette aide (4 % des bénéficiaires en 2015 ont entre 18 et 24 ans) alors que l'accès à l'aide facultative est ouvert à toute personne dès 18 ans. Trois usagers sur dix sont des seniors (60 ans et plus) alors qu'ils ne représentent qu'un peu plus de 20 % de la population parisienne. La classe d'âge la plus représentée est celle des 41-59 ans (45 %), une tranche supposée d'employabilité optimum. En effet, cette classe d'âge est moins concernée par le chômage que les autres (7 % pour les 50-64 ans, 9,4 % pour les 25-49 ans et 24,4 % pour les 15-24 ans selon l'INSEE en 2015 au national). Toutefois lorsque les 41-59 ans se retrouvent au chômage, il leur est particulièrement difficile de retrouver un emploi. Selon le baromètre de l'Observatoire des discriminations, l'âge est en France le premier facteur de discrimination à l'emploi : les 48-50 ans ont trois fois moins de chance d'obtenir un entretien que les 28-30 ans. Par ailleurs, il précise que « dès 45 ans le risque d'être rejeté croît considérablement ».

Évolution de la répartition par classes d'âge des bénéficiaires entre 2005 et 2015



Poids par classe d'âge	2005	2015	Ecart en points de %
18 - 24 ans	6,7%	4,5%	-2,3
25 - 40 ans	32,0%	20,2%	-11,8
41 - 59 ans	46,4%	44,8%	-1,7
60 - 80 ans	13,6%	28,8%	+15,2
81 ans ou +	1,2%	1,8%	+0,6

Effectifs	2005	2015	Ecart en effectifs
18 - 24 ans	2 942	1 281	-1 661
25 - 40 ans	13 975	5 779	-8 196
41 - 59 ans	20 264	12 789	-7 475
60 - 80 ans	5 945	8 225	2 280
81 ans ou +	524	504	-20
Total	43 650	28 578	-15 072

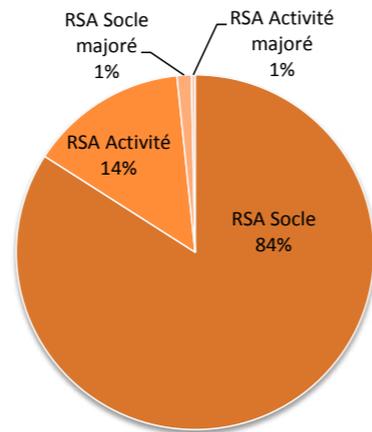
Au cours de la dernière décennie, le public de l'allocation exceptionnelle a connu des évolutions sensibles en termes d'âge. En particulier, un « effet ciseau » s'est produit en 2012 entre le public des jeunes adultes (25-40 ans) et le public des jeunes seniors (60-80 ans). La baisse de la représentativité des premiers et la hausse concomitante de la proportion des seconds parmi les bénéficiaires de l'allocation exceptionnelle se constatent aussi bien en valeur relative qu'en valeur absolue (cf. le tableau de la répartition par classe d'âge et le tableau en effectifs). En effet les bénéficiaires jeunes adultes passaient de 13 975 en 2005 à 5 779 en 2015 (soit -12 points entre la part de bénéficiaires de l'aide qu'ils représentaient en 2005 et celle de 2015) alors que les jeunes seniors étaient 8 225 en 2015 contre 5 945 seulement en 2005 (soit +15 points d'évolution). La souplesse réglementaire de l'aide aurait ainsi permis un ajustement naturel selon l'évolution des besoins sociaux des Parisiens : une baisse de la catégorie jeunes « travailleurs pauvres »² (que peuvent constituer les 25-40 ans) et l'apparition d'une catégorie « jeunes seniors précaires » avec l'arrivée à la retraite de la génération RMI notamment (des carrières plus souvent interrompues, marquées par le chômage ou l'emploi précaire). 15,5 % des parisiens de 60-74 ans vivent sous le seuil de pauvreté. Ce taux descend à 9,5 % pour les 75 ans ou plus (respectivement 10,1 % et 10,2 % en France métropolitaine)³. Plus largement, le public âgé précaire est en augmentation : le Secours Catholique indique dans son rapport qu'en 2013 8,5 % des personnes aidées par l'organisation caritative ont plus de 60 ans alors qu'elles ne représentaient que 5 % en 2000.

² Les travailleurs pauvres sont des personnes en activité mais dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté. Cette définition inclut au sens large des personnes touchées par la précarisation de l'emploi ; des actifs travaillant à temps partiel, des actifs alternant les périodes d'emplois et de chômage, des actifs travaillant dans l'intérim de courte durée, mais aussi des actifs à temps plein vivant dans un ménage sans autres ressources.

³ Données Filosofi Insee 2012

1.2 Les catégories de bénéficiaires

Allocataires du RSA	28,4%
Retraités	15,3%
Sans ressources	14,7%
Chômeurs indemnisés	14,6%
Personnes handicapées	8,4%
En activité rémunérée	7,5%
Indemnités journalières	2,0%
Etudiants	1,6%
Autres	7,5%

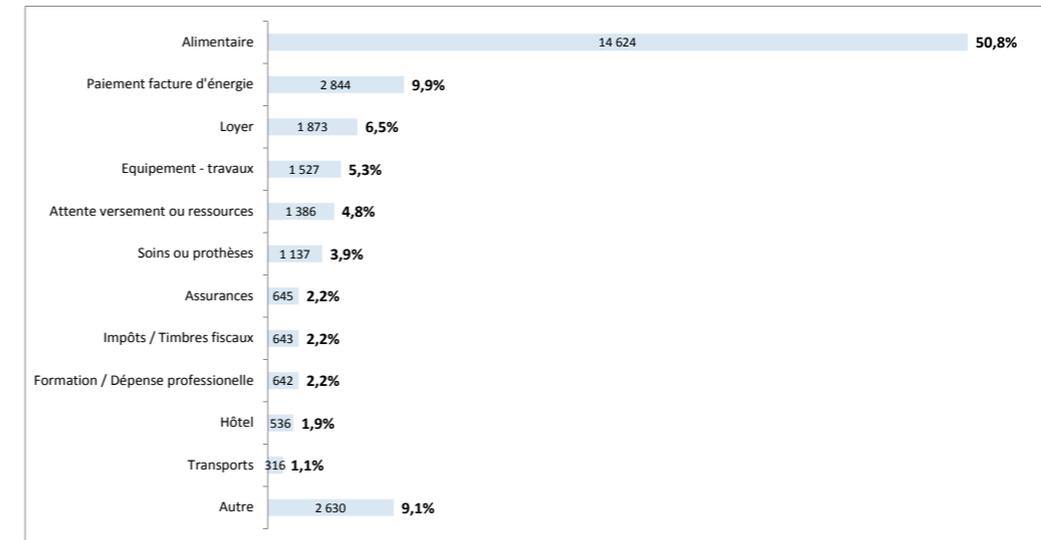


De par son absence de critère d'attribution strict, l'allocation exceptionnelle peut intervenir en sus des dispositifs légaux de droit commun afin de répondre aux besoins les plus essentiels. Ainsi, les publics historiques et récurrents de l'allocation exceptionnelle sont les allocataires de minima sociaux dans leur ensemble d'une part, et les personnes âgées ayant de petites pensions ou percevant le RSA en attendant d'atteindre l'âge de la retraite d'autre part. En 2005, un tiers des bénéficiaires de l'allocation exceptionnelle étaient RMIstes. Dix ans après, les bénéficiaires du RSA (tous types confondus) représentent encore 28 % des usagers.

Les autres catégories de bénéficiaires -avec historique comparable sur dix ans- n'ont pas non plus connu de forte évolution à l'exception du public retraité. En effet, la part de celui-ci a plus que doublé, passant de 7 % des bénéficiaires de l'aide en 2005 à 15 % en 2015. Une évolution que traduisent également les statistiques relatives à l'âge des usagers.

1.3 L'objet des demandes et les montants attribués

Sur les 38 293 demandes d'allocation exceptionnelle déposées en 2015, les trois quarts ont abouti à un accord. Le tableau ci-dessous décompose les demandes ayant donné lieu à un accord selon leur objet.



L'allocation exceptionnelle est majoritairement attribuée au titre des besoins de première nécessité. En effet pour les trois principaux postes (qui représentent 67 % des aides attribuées en 2015), il s'agit de permettre aux usagers de se nourrir et de se loger.

La moitié des accords correspond à des aides à la subsistance (le motif alimentaire est l'un de ceux pour lequel le montant accordé en 2015 est le plus faible avec 164 € en moyenne⁴). Pour 16 % des attributions, l'allocation exceptionnelle couvre une charge liée au logement : une fois sur dix elle sert à payer une facture d'énergie (pour un montant moyen de 217 €), ou une charge locative dans 7 % des cas (pour un montant moyen de 295 €).

Au travers de l'allocation exceptionnelle, le CASVP est parfois amené à se substituer aux autres organismes ou institutions en palliant les limites de leurs dispositifs. Ainsi, 5 % des aides ont été attribuées en 2015 à un usager en attente de versements ou de ressources (par exemple : retard dans le traitement des dossiers RSA, MDPH, retard d'indemnisation Pôle Emploi, en attente de régularisation des indemnités maladie, de liquidation d'une pension de retraite CNAV, compensation de ruptures de droits CAF). Contrairement au ressenti des agents instructeurs et travailleurs sociaux des CASVP d'arrondissement, ce motif de demande n'a pas connu d'augmentation sensible au cours des dernières années.

⁴ 880 € est le montant moyen le plus élevé. Il est versé en cas de décès et frais d'obsèques, mais ce motif ne représentait en 2015 qu'une centaine de situations.

Si l'allocation exceptionnelle répond donc avant tout aux besoins primaires des Parisiens, elle n'est pas uniquement ciblée sur ces postes clés, mais concerne aussi d'autres types de dépenses impliquant des sommes plus élevées, comme :

- l'aide à l'équipement et aux travaux qui représente 5 % des motifs pour un montant moyen de 320 € ;
- l'aide à la santé et aux soins : 4 % des motifs, 314 € en moyenne ;
- l'aide aux frais liés à la formation et aux dépenses professionnelles : 2 % des motifs, 410 € en moyenne.

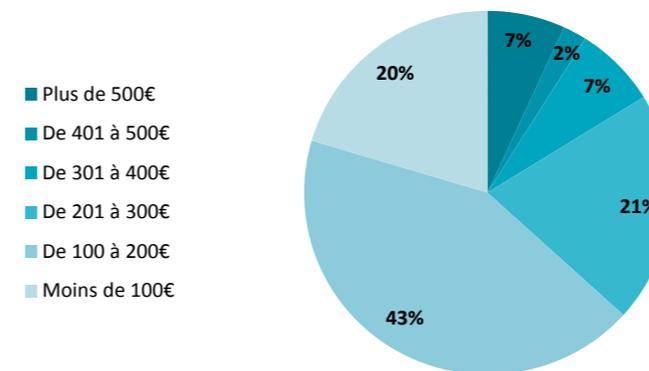
Le classement des motifs d'attribution reste stable au fil des années (cf. le tableau ci-contre des motifs d'attribution, moins détaillés en 2005) bien que les dépenses liées au logement pèsent toujours plus dans le budget des ménages.

Par exemple la facture énergétique annuelle atteignait 3 207 € en moyenne par ménage en France en 2013, enregistrant une hausse de plus de 40 € par rapport à 2012, consécutive à l'augmentation des prix de l'électricité et du gaz.

L'hypothèse de la bonne couverture de ces besoins par les aides légales (aides au logement CAF, Fonds de solidarité Logement-Énergie) et facultatives existantes (Paris logement, Paris Énergie Famille) peut être avancée. Une affirmation toutefois à nuancer, puisque le motif alimentaire peut occulter un arbitrage budgétaire fait en amont par l'utilisateur.

Les motifs d'attribution en 2005	
Subsistance	47,9%
EDF/GDF	14,6%
Loyer	9,0%
Attente de ressources	4,1%
Santé et soins	2,0%
Décès	0,3%
Autre	22%

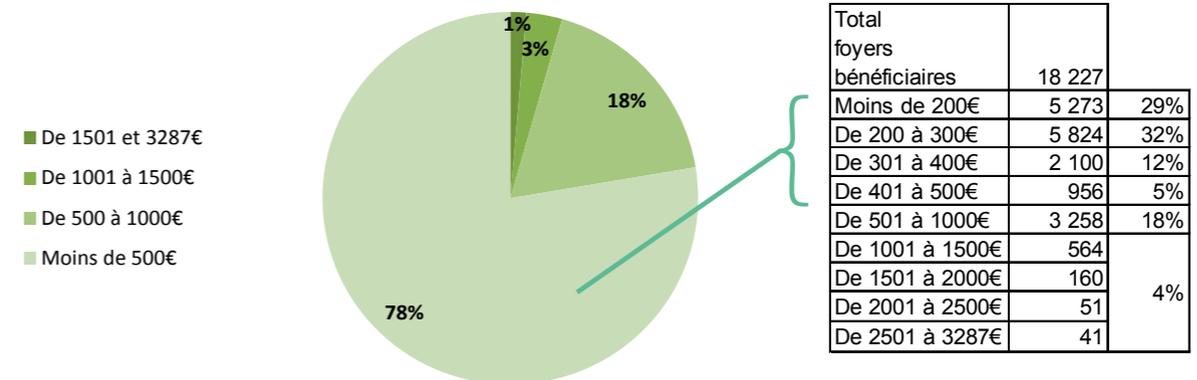
Montants alloués par aide par tranches de 100 € en 2015



La majorité des montants attribués en 2015 est inférieure ou égale à 200 € (63 % des allocations versées, un résultat en cohérence avec le principal motif d'attribution qui est l'aide à la subsistance). Les montants élevés concernent moins d'une aide sur dix (7 % des allocations exceptionnelles versées en 2015 sont supérieures à 500 €⁵). Notons toutefois qu'en 2015 près d'un bénéficiaire sur dix s'est vu attribuer en une seule fois plus que l'ancien plafond mensuel supprimé

en 2010 (9 % des allocations exceptionnelles accordées étaient d'un montant supérieur ou égal à 401 €). La suppression du plafond mensuel de l'allocation exceptionnelle en 2010 avait pour but de limiter l'utilisation de cette allocation comme complément de ressources, en permettant de verser un montant important en une seule fois lorsque la situation le justifiait.

Montants alloués par foyer bénéficiaire en 2015 par tranches de 500 €

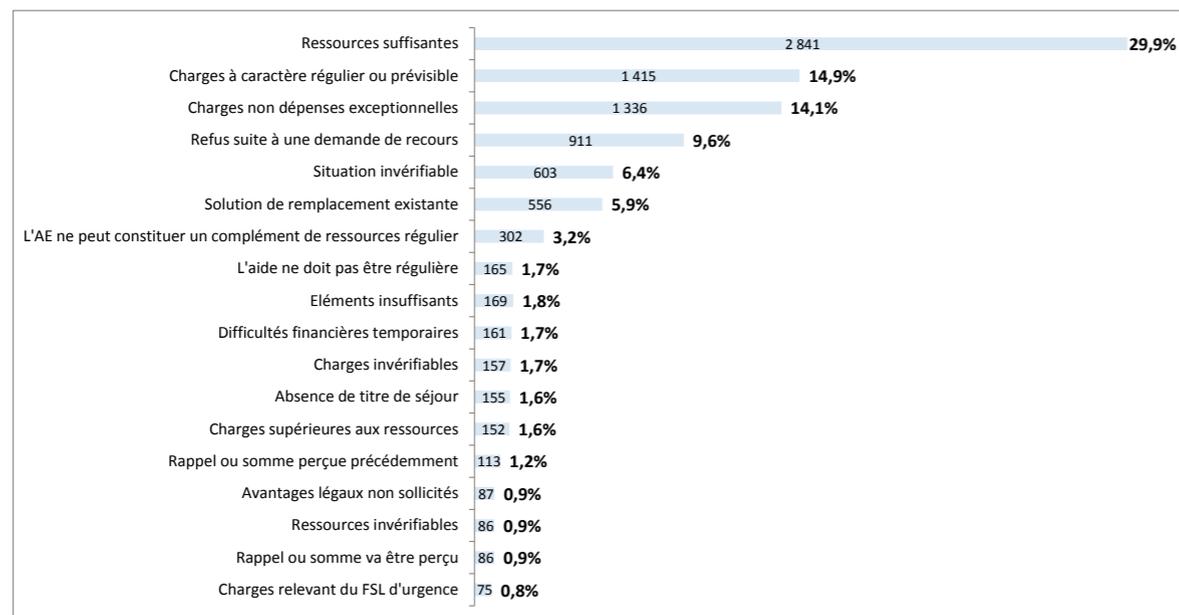


L'attribution d'aides exceptionnelles pour un montant total dépassant 1 000 € pour un même foyer sur une période de 12 mois reste rare. Seulement 4 % de bénéficiaires étaient concernés en 2015, soit 816 foyers. Ceci s'explique par le fait que la nature même de l'allocation conduit à opposer des refus à des demandes trop récurrentes.

⁵ La requête disponible dans PIAF ne détaille pas les montants supérieurs à 500 €.

1.4 Le taux et la motivation des refus d'attribution

Sur les 38 293 demandes d'allocation exceptionnelle déposées en 2015, un quart se sont soldées par un refus. Notons un taux de refus plus élevé lorsque la décision émane du comité consultatif (38 % contre 23 % lorsque le décideur est le directeur du CASVP d'arrondissement), mais rappelons que 22 % des passages en comité consultatif concernent des recours suite à un refus⁶.



Sur les 9 490 refus, trois sur dix ont été motivés par le niveau de ressources du demandeur. Le premier motif de refus d'attribution de l'aide est qu'au moment de la constitution du dossier, les ressources sont considérées comme suffisantes pour absorber la dépense exceptionnelle réalisée ou envisagée par l'utilisateur⁷.

Le deuxième motif de refus le plus employé est relatif au caractère non exceptionnel des charges pour lesquelles l'aide est sollicitée, il concerne lui aussi 30 % des refus. On distingue les charges n'entrant pas dans le cadre de dépenses exceptionnelles (14 % des refus, incluant par exemple des frais liés à des vacances, une cure...) et les charges n'entrant pas dans le cadre de dépenses exceptionnelles car présentant un caractère régulier ou prévisible (15 % des refus, incluant toutes les charges courantes par exemple taxe d'habitation, assurances...).

Un refus sur dix est le résultat d'un recours entrepris par le demandeur débouté une première fois⁸.

⁶ En sachant qu'en 2015 la décision est maintenue dans deux cas sur trois (67 %).

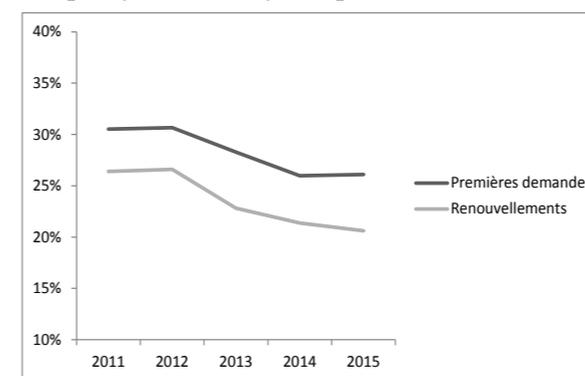
⁷ Il n'existe pas de barème dans les critères d'attribution de l'allocation exceptionnelle. La décision est laissée à l'appréciation du décideur au vu de la situation.

⁸ En 2015 un tiers des recours a abouti à un accord.

Parmi les autres motifs de refus, on trouve la situation du demandeur impossible à vérifier (composition familiale, adresse de domiciliation...), puis l'existence d'une solution de remplacement pour couvrir le besoin (une possibilité d'échelonner le règlement d'une dette, un cofinancement, un dégrèvement fiscal non demandé...). Ces deux motifs représentent chacun 6 % des refus.

Enfin, 5 % des refus sont une réponse apportée à des usagers déposant trop régulièrement des demandes d'aide financière. Les deux motifs de refus pour cause de récurrence (« L'aide ne doit pas être régulière » et « L'allocation exceptionnelle ne peut constituer un complément de ressources régulier ») représentaient 9 % des refus en 2010. Cette baisse atteste de l'efficacité du travail réalisé depuis 2010 pour redonner à l'aide son caractère exceptionnel, avec notamment l'obligation de soumettre les demandes récurrentes au comité consultatif.

Comparatif des taux de refus des premières demandes et des renouvellements



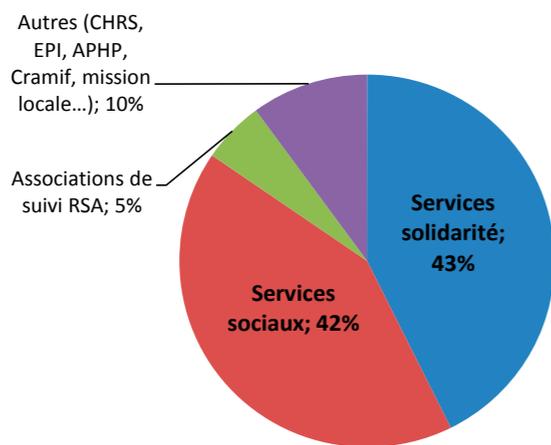
Le taux de refus est plus élevé pour les premières demandes que pour les renouvellements, ces deux taux connaissant par ailleurs une évolution identique depuis 2011.

Un écart existe également entre les premières demandes et les renouvellements quant au montant moyen attribué. Celui-ci est inférieur de 36 € pour les renouvellements (223 € contre 259 € pour une première demande en 2015).

Alors qu'il existe aujourd'hui une trentaine de motifs de refus, un travail a été lancé dans le cadre du comité de pilotage de l'allocation exceptionnelle pour créer des motifs supplémentaires répondant à certaines situations spécifiques non couvertes. Un réexamen complet des motifs existants doit aussi permettre de supprimer les redondances et de simplifier le libellé de certains de ces motifs.

1.5. Les services instructeurs des demandes d'allocation exceptionnelle

Les deux principales portes d'entrée de l'allocation exceptionnelle sont, au sein des CASVP d'arrondissement, les services administratifs chargés de l'instruction des aides sociales facultatives d'une part, et les services sociaux de proximité composés de travailleurs sociaux d'autre part. Ils représentent à eux deux 85 % des demandes déposées (respectivement 43 % et 42 %). Les autres acteurs sont à l'origine de 15 % des demandes déposées (associations de suivi RSA, EPI, CHRS, APHP, Cramif, missions locales...).



La répartition de l'instruction des demandes d'allocation exceptionnelle n'est pas identique dans tous les arrondissements. Traditionnellement, les demandeurs d j connus du service social et a fortiori ceux faisant d j l'objet d'un accompagnement social verront leur dossier instruit par un travailleur social. De même, dès lors que la situation d'un demandeur de l'allocation exceptionnelle semble nécessiter de par sa complexité ou sa gravité une évaluation sociale, celui-ci sera orienté vers le service social de proximité. Les autres

demandes seront traitées par les personnels administratifs des services d'instruction. Dans quelques arrondissements cependant, par exemple le 11^e arrondissement, la pratique est différente : 100 % des allocations exceptionnelles sont traitées par des travailleurs sociaux.

Les dossiers instruits par les agents administratifs font plus souvent l'objet de refus que ceux présentés par les travailleurs sociaux des services sociaux.

Taux de refus	2010	2015
Service instructeur CASVP	36%	31%
Services sociaux	23%	20%

Taux d'accord	2010	2015
Service instructeur CASVP	64%	69%
Services sociaux	77%	80%

Dans la mesure où l'instruction par les personnels administratifs des services de prestations n'est pas réalisée dans le cadre d'une véritable évaluation sociale, les exposés de situation sont nécessairement plus succincts et moins étayés que dans le cas d'une instruction par un travailleur social, ce qui explique les écarts constatés sur les taux d'accord et de refus. Par ailleurs, les travailleurs sociaux sont en situation d'évaluer la pertinence d'une allocation exceptionnelle en amont de la demande. La personne accompagnée peut être dissuadée de faire la démarche de déposer une demande d'allocation exceptionnelle lorsque celle-ci n'est pas jugée opportune et que l'accord n'est pas assuré.

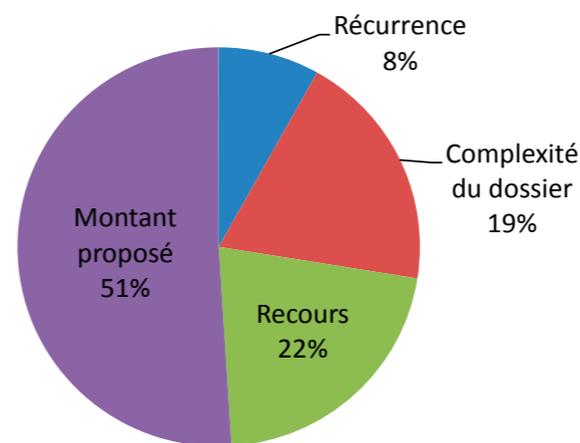
1.6. Les motifs de saisine du comité consultatif

Depuis 2010, un comité consultatif⁹, dont la composition varie selon l'arrondissement, doit être saisi dans un certain nombre de cas de figure pour émettre un avis sur la pertinence de l'aide et son montant, avant décision par la direction du CASVP d'arrondissement.

Il existe quatre motifs de saisine de ce comité :

- Le montant de l'aide exceptionnelle demandée (supérieur à 500  ) ;
- La récurrence des demandes : saisine du comité à compter de la sixième demande sur une période de 12 mois ;
- Les recours gracieux contre un premier refus ;
- Les demandes jugées complexes ou sensibles par le directeur du CASVP d'arrondissement.

Le tableau ci-dessous illustre la répartition de ces motifs de saisine.



Sur les 38 293 demandes d'allocation exceptionnelle déposées en 2015, 13 % ont donné lieu à saisine du comité consultatif, dont la moitié parce que le montant de la demande ou de la proposition d'aide financière excédait 500 à (environ 2 500 demandes concernées en 2015). Les demandes de recours gracieux passent elles aussi mécaniquement en comité consultatif (un peu plus de 1 000 en 2015), tout comme les demandes dites r curren tes (400 demandes comptabilisées en 2015, soit 1 % des dossiers traités).

Le degré de complexité ou la sensibilité du dossier sont laissés à l'appréciation du directeur du CASVP d'arrondissement. Ces cas nécessitant l'avis des membres experts composant le comité consultatif⁹ ne représentaient que 2,5 % des demandes enregistrées en 2015.

⁹ En général le comité se réunit une fois par semaine. Même si sa composition varie en fonction des arrondissements, il comprend généralement un représentant de la direction du CASVP d'arrondissement, le responsable du service prestations, un représentant du service social de proximité, des bénévoles associatifs (Secours catholique, les Petits frères des pauvres...), des partenaires professionnels (ASFAM, CLIC, ADIAM, ARFOG, SIS, CASIP-COJASOR, CASP...). Les discussions sont en général consensuelles et permettent d'apporter un éclairage diff rent sur la situation étudiée.

Le degré de complexité ou la sensibilité du dossier sont laissés à l'appréciation du directeur du CASVP d'arrondissement. Ces cas nécessitant l'avis des membres experts composant le comité consultatif ne représentaient que 2,5 % des demandes enregistrées en 2015.

**Présentation de cas complexe ayant nécessité un passage en comité consultatif
[illustré par un extrait de rapport social]**

Le comité peut être saisi lorsqu'il existe un doute sur le contexte, la pertinence de la demande ou de l'aide à activer. Ou tout simplement lorsque le cas nécessite la mise en relation de différentes personnes compétentes pour une approche plus globale de la situation de l'usager.

Madame est célibataire, sans enfant. Agée de 69 ans, Madame est retraitée pour inaptitude et bénéficie d'une majoration pour tierce personne.

Madame est locataire. Elle a hérité de la maison de son père en indivision avec sa petite sœur et sa belle mère qui en a l'usufruit, raison pour laquelle Madame paie une taxe foncière. Il ne lui est donc pas possible de la vendre.

Madame rencontre d'importants problèmes de santé. Elle a de nombreuses dépenses compte tenu de sa perte d'autonomie (achat de protections...). Madame bénéficie du service d'auxiliaires de vie qui viennent quotidiennement, à plusieurs reprises, à son domicile et d'une prise en charge par la MDPH qui vient juste d'être renouvelée. Elle utilise le service de port de repas du CASVP et fait appel au service PAM 75 pour le transport. Madame se déplace en fauteuil roulant.

Nous accompagnons Madame dans le cadre d'un suivi budgétaire et travaillons avec elle l'éventualité de déposer un dossier de surendettement compte tenu de ses différents crédits. Madame n'y est pas opposée.

Madame est à jour dans le paiement de ses charges courantes et dans les prélèvements de ses crédits. Elle utilise pour cela son découvert autorisé. Madame a une dette auprès de la Fondation hospitalière Sainte-Marie concernant le paiement de ses auxiliaires de vie. A l'origine, Madame leur était redevable de la somme de 2200€ correspondant à la facture de novembre 2013. Suite à cela, Madame a sollicité un échéancier et a obtenu l'accord de verser 200€ durant 10 mois de février 2014 à novembre 2014. Pour information les remboursements de Madame sont décalés d'un mois en raison de son hospitalisation en août et du non versement des 200€. Actuellement, Madame leur est redevable de la somme de 410€24.

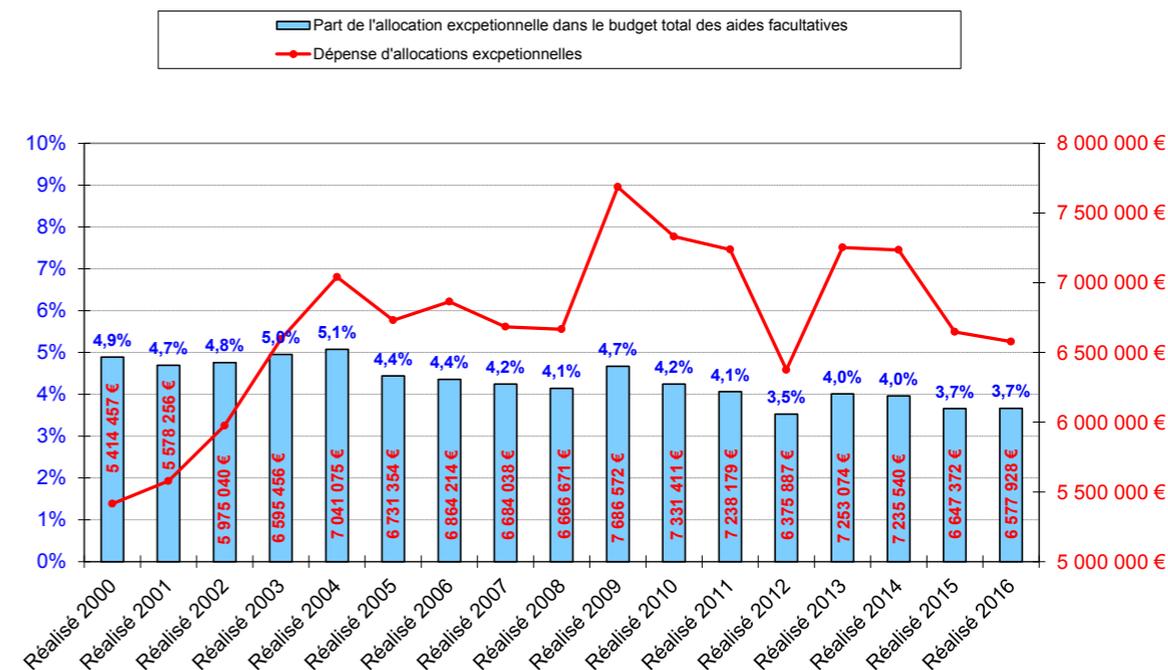
Madame sollicite une aide financière pour lui permettre de terminer de régulariser sa dette auprès de cet organisme.

Merci de prendre en compte dans le calcul de sa moyenne journalière, que ses factures concernant les auxiliaires de vie ou le service PAM 75 varient selon les mois et le montant peut être beaucoup plus élevé. Vous trouverez ci-joint le détail sur plusieurs mois.

Compte tenu de la situation, nous soutenons Madame dans sa demande et proposons 410€24 en virement à la fondation. RIB ci joint

2. Les évolutions de l'allocation exceptionnelle sur la période 2005-2015

2.1 Le budget des allocations exceptionnelles



Les dépenses d'allocation exceptionnelle ont augmenté régulièrement jusqu'en 2004, se sont ensuite stabilisées et ont connu une forte hausse en 2009, imputable à la crise de 2008. La période de 2010 (année de la réforme) à 2012 se traduit par une baisse marquée, avant un rebond en 2013 puis un retour au niveau de dépense de 2010. Depuis 2013, la tendance est à nouveau orientée à la baisse des dépenses d'allocation exceptionnelle. Celles-ci totalisent environ 6,5 millions d'euros en 2016, un montant comparable à 2008.

La part de l'allocation exceptionnelle dans le budget total des aides municipales est restée relativement stable sur la période étudiée, se situant dans une fourchette entre 3,5 % et 5,1 %. Avec 3,7 % en 2016, les dépenses afférentes à cette aide financière sont assez proches de leur étiage.

Plusieurs facteurs influent sur le poids de l'aide exceptionnelle dans le budget du CASVP : le nombre de demandes déposées, le taux de refus, les montants moyens attribués, mais aussi le dynamisme d'autres aides délivrées par le CASVP.

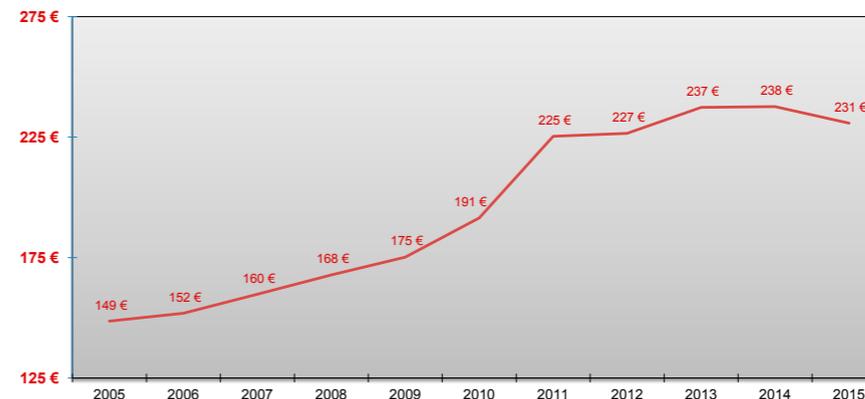
2.2 L'évolution des taux d'accord et de refus



Le taux de refus moyen est relativement stable sur la dernière décennie.

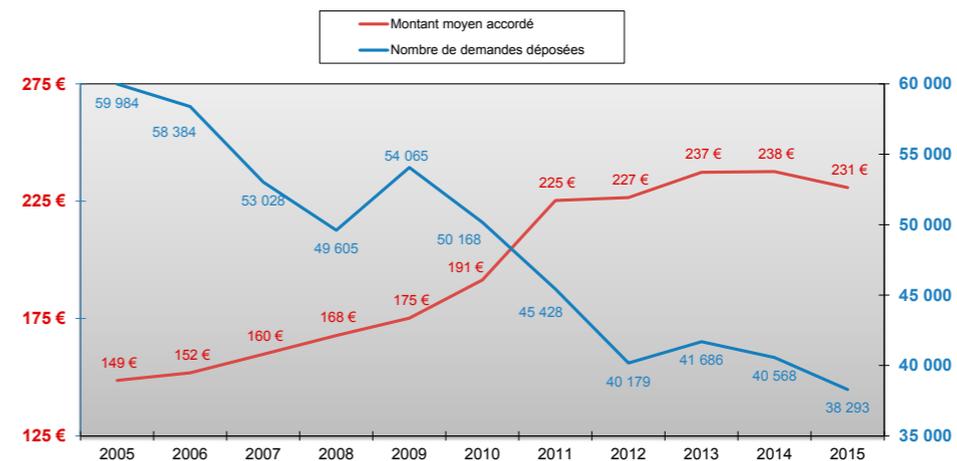
Cela ne doit pas masquer les écarts parfois sensibles entre arrondissements, liés à la personne des décideurs, à la proportion de demandes instruites par des travailleurs sociaux ou encore à des pratiques ancrées dans tel ou tel territoire parisien. Toutefois, ces écarts diminuent progressivement grâce aux recommandations et notes de jurisprudence diffusées par la sous-direction des interventions sociales sous l'impulsion du comité de pilotage de l'allocation exceptionnelle, dont l'action vise à assurer une parfaite équité de traitement des usagers parisiens quel que soit leur arrondissement de rattachement.

2.3 L'évolution du montant moyen accordé



Le montant moyen accordé par allocation exceptionnelle n'a cessé d'augmenter depuis 2005. Il est passé de 149 € par aide en moyenne en 2005 à 231 € en 2015, ce qui représente une augmentation de 55 %.

La réforme de l'allocation exceptionnelle de 2010, qui a déplafonné la somme susceptible d'être versée en une seule fois, a évidemment contribué à cette évolution. Entre 2010 et 2011, le montant moyen attribué est ainsi passé de 191 € à 225 €.



Un des objectifs de la réforme était de limiter le saupoudrage de l'aide en supprimant le plafond mensuel de l'aide. De fait en 2010, un effet ciseau est observé entre la courbe du montant moyen attribué et celle du nombre de demandes d'aide déposées ; moins de demandes, mais des montants accordés plus importants.

Comme pour les taux de refus, le comité de pilotage des allocations exceptionnelles s'efforce de mettre en place des outils permettant aux CASVP d'arrondissement de limiter les écarts entre territoires sur les montants moyens attribués. Ce travail initié en 2010 porte ses fruits : l'écart maximal par rapport à la moyenne parisienne ne dépasse jamais 10 % quel que soit l'arrondissement.

2.4. L'évolution du nombre de demandes

Nombre de foyers
bénéficiaires



On enregistre, depuis 2005, une baisse régulière du nombre d'allocations exceptionnelles. Entre 2005 et 2015, le nombre des demandes traitées a diminué de 36 %. Il s'agit d'une baisse continue, qui ne s'est provisoirement interrompue qu'en 2009 avec un rebond ponctuel consécutif à la grave crise économique et financière de 2008. Si cette tendance atteste du travail efficace mené depuis plusieurs années pour redonner à l'aide son caractère exceptionnel, elle est aussi probablement liée à la mise en place d'autres dispositifs d'aide couvrant certains des champs d'intervention de l'allocation exceptionnelle (FSL Energie, complément santé Paris...).

Cette baisse pose aussi la question de l'accès aux droits et du non-recours. Peut-on d'ailleurs parler de non-recours alors que l'allocation exceptionnelle est une aide ponctuelle et sans critères précis d'éligibilité?

La définition classique du non-recours est la suivante : *toute personne éligible à une prestation sociale qui – en tout état de cause – ne la perçoit pas*. « De ce point de vue, le non-recours ne peut être objectivé que pour une partie très limitée des droits et services qui constituent l'offre publique. Il est en général difficile d'estimer, et *a fortiori* d'identifier, des publics cibles¹⁰ ». Ce constat est d'autant plus vrai pour l'allocation exceptionnelle. En effet, les potentiels bénéficiaires de cette aide constituent un public particulièrement vaste (les Parisiens devant faire face à des difficultés temporaires et imprévues) et les critères d'éligibilité apparaissent comme peu restrictifs (domiciliation à Paris depuis un mois).

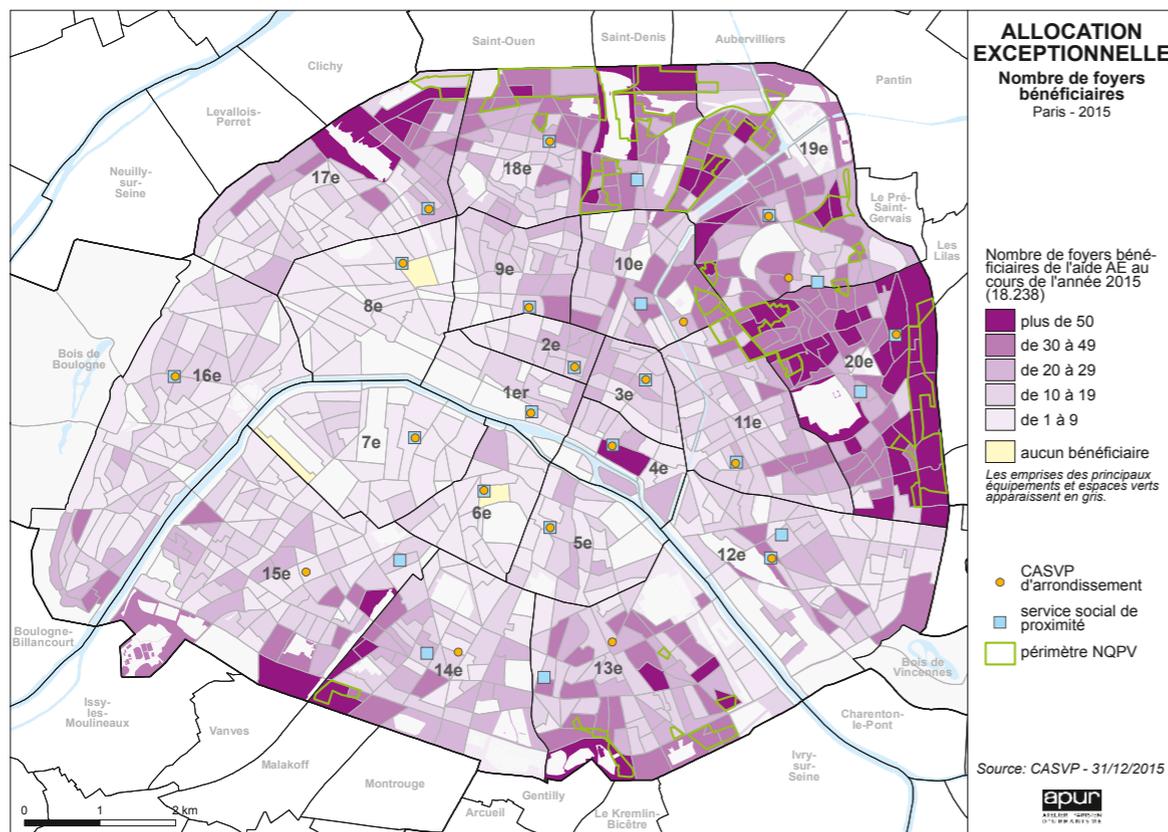
Rappelons ici que l'accès aux droits est un axe majeur de la politique d'aide sociale municipale, et que dans ce domaine le CASVP a, au cours de ces dernières années, développé de nombreuses actions tant au niveau central que local, par l'intermédiaire des CASVP d'arrondissement. Mais les mesures d'accès aux droits concernent plus naturellement les autres aides du règlement municipal, dont les conditions d'accès sont plus précises et le public mieux ciblé.

Le nombre de demandes accordées par foyer : le phénomène de récurrence

La baisse globale du nombre de demandes d'allocations exceptionnelles résulte aussi de la diminution du taux de récurrence des demandes déposées par un même foyer. En effet, une politique plus stricte a été mise en œuvre depuis 2010 à l'égard des demandes récurrentes, avec un passage automatique devant le comité consultatif d'arrondissement. Ainsi, en 2015, seuls 3 % des foyers parisiens ayant bénéficié de l'allocation exceptionnelle ont perçu 5 aides ou plus au cours de l'année.

¹⁰ Philippe Warin, « Le non-recours : définition et typologies », Odenore, juin 2010

2.5. La cartographie de l'allocation exceptionnelle

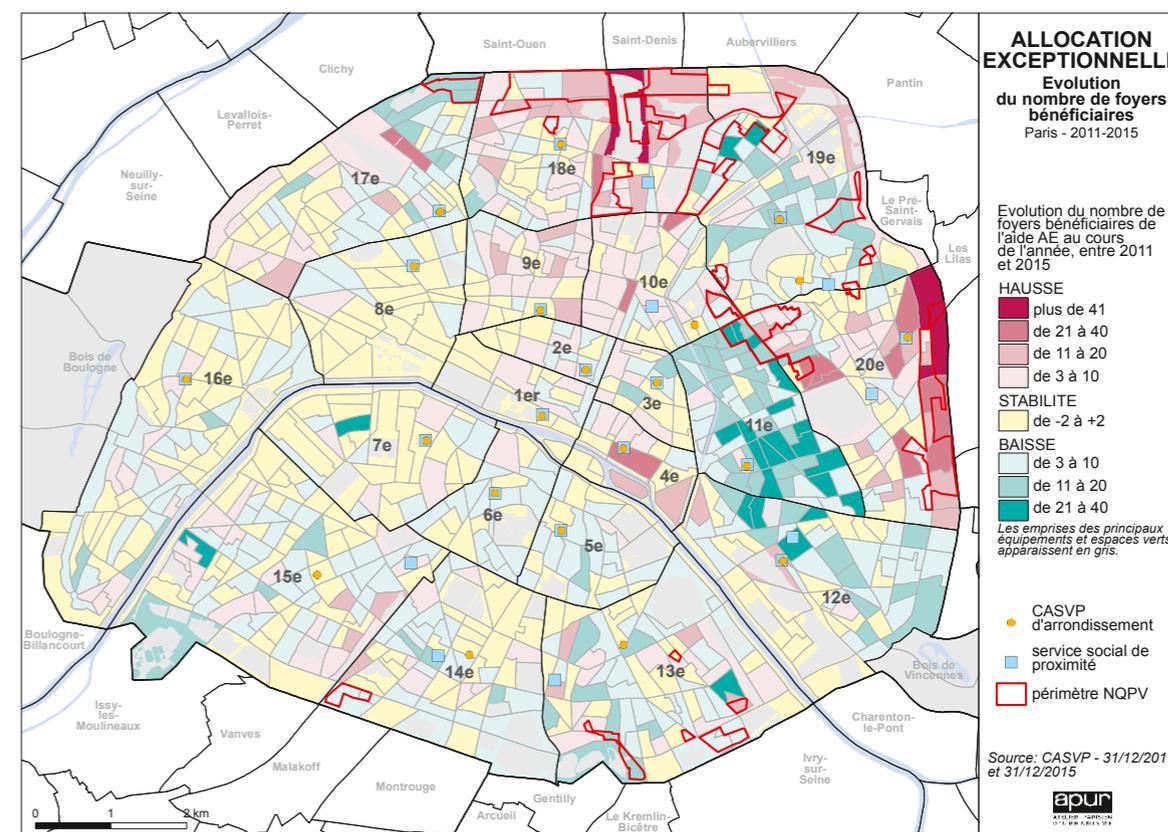


Cette carte présente la localisation sur le territoire parisien des 18 235 foyers bénéficiaires d'au moins une allocation exceptionnelle en 2015.

Les bénéficiaires de l'allocation exceptionnelle sont sans surprise plus nombreux dans le Nord et l'Est de Paris. Les poches de précarité à la ceinture de la capitale sont très flagrantes sur les 13^e, 18^e, 19^e et 20^e ; elles existent également, mais sont un peu moins prononcées, sur les 14^e, 15^e et 17^e. Contrairement aux autres arrondissements où les bénéficiaires de l'AE sont essentiellement en périphérie, les bénéficiaires vivant dans les 18^e, 19^e et 20^e arrondissements sont disséminés sur l'ensemble du territoire.

La cartographie de l'allocation exceptionnelle est cohérente avec la géographie de la population défavorisée à Paris, qui elle-même respecte celle des logements SRU¹¹. Cette carte peut aussi révéler des niches de précarité peu connues lorsqu'elles sont isolées dans des arrondissements favorisés.

¹¹ Paris compte 214 469 logements sociaux Solidarité et Renouvellement Urbain au 1^{er} janvier 2014, soit 18,5 % des résidences principales parisiennes.



Cette deuxième carte permet de visualiser les hausses (en rouge) et les baisses (en vert) du nombre de foyers bénéficiaires entre 2011 et 2015. Il apparaît clairement que la situation des arrondissements du croissant nord-est, connus pour être les territoires parisiens les plus précaires, ne s'est pas améliorée. Cette carte laisse entrevoir un phénomène nouveau, une augmentation de la pauvreté dans le 13^e arrondissement (confirmée par ailleurs par d'autres études récentes).

II. La pratique de l'allocation exceptionnelle par les professionnels

Analyse de contenu à partir d'entretiens menés auprès de travailleurs sociaux (AS), d'agents instructeurs (AI) et de directeurs de CASVP d'arrondissement en janvier 2017

L'allocation exceptionnelle, grâce à sa souplesse, endosse différents rôles et peut répondre à un large éventail de situations. De par ses usages très différents, il n'y a pas vraiment « de profil type du bénéficiaire de l'allocation exceptionnelle. Cela va de la personne propriétaire de son logement qui vivait de manière confortable avec des charges de copropriété élevées et qui se retrouve en difficulté pour subvenir aux besoins quotidiens suite à une chute de ressources importante, à l'allocataire du RSA en rupture de ressources du fait d'un dysfonctionnement de la CAF. » AS

1. L'allocation exceptionnelle, le couteau suisse de l'action sociale parisienne

L'ensemble des professionnels interrogés s'efforce d'utiliser l'allocation exceptionnelle de la manière la plus conforme possible au règlement municipal. Ainsi, le caractère ponctuel et subsidiaire de cette aide fait-il l'objet d'une application stricte.

« S'il n'y a vraiment pas de ressources, si la personne n'a pas d'autre solution je peux proposer l'aide financière, mais après avoir proposé des solutions alternatives pour l'alimentaire (colis alimentaire, restaurants solidaires...). J'essaie de faire jouer le principe de subsidiarité, c'est-à-dire de solliciter d'autres dispositifs, les associations, la solidarité familiale et amicale avant de proposer l'aide exceptionnelle. J'utilise l'allocation exceptionnelle vraiment en dernier recours, sauf en cas d'extrême urgence ou de refus de prise en charge par d'autres dispositifs (fonds social de la CPAM). C'est une aide facultative, elle doit venir après toutes les aides légales, j'essaie d'être au plus près de la demande et de solliciter en premier lieu le dispositif adéquat... » AS

Au-delà des quelques règles qui en encadrent l'usage, la souplesse de l'allocation exceptionnelle permet aux professionnels de mobiliser cette aide à des fins très diverses.

1.1 L'allocation exceptionnelle comme accroche pour la mise en place d'un suivi social ou d'un accompagnement

« Dans le cas d'une régularisation annuelle de charges (eau, électricité...) je ne vais pas demander l'intégralité de la somme, mais ça va me permettre par exemple de travailler sur le fait de provisionner en fonction de l'évolution prévisible des besoins, mais aussi sur la consommation en elle-même avec des conseils de base en matière d'économie d'eau ou d'électricité. » AS

L'allocation exceptionnelle est souvent vue par les travailleurs sociaux comme un outil permettant d'asseoir un travail social, une « carotte » pour instaurer un contact et dès le début de la relation montrer l'intérêt et le potentiel d'un suivi social. Même en cas d'une décision de refus par manque d'arguments sociaux pour soutenir la demande, l'acte du dépôt permet au travailleur social de ne pas apparaître comme un ennemi, mais bien comme un aidant.

« On voit des gens qui ont de grosses difficultés, mais on les sent fragiles et on ne sait pas s'ils vont revenir. On peut proposer dans ce cas une aide financière d'un petit montant afin de faciliter la mise en place d'un suivi et engager une relation de confiance. J'argumente ce choix tactique dans mon rapport que je soumetts aux décisionnaires, en expliquant aussi ce que j'envisage par la suite en termes d'accompagnement. » AS

« L'allocation exceptionnelle peut financer les timbres fiscaux pour les titres de séjour. Quand il s'agit par exemple d'une personne qui n'a pas de ressources et qui a vraiment besoin de renouveler son titre pour poursuivre les démarches entamées pour construire quelque chose. L'allocation exceptionnelle permet de soutenir des situations pour éviter que les problèmes financiers viennent parasiter le reste de l'accompagnement. » AS

1.2. L'allocation exceptionnelle comme allocation de substitution

Alors qu'il est régulièrement rappelé que l'aide municipale ne doit pas se substituer en première intention aux aides légales et que le CASVP n'a pas vocation à pallier les défaillances des dispositifs existants, l'allocation exceptionnelle peut toutefois venir en aide à des personnes ponctuellement sans ressources, sur une période pouvant s'étaler sur plusieurs mois. Il existe plusieurs situations dans lesquelles l'aide est mobilisée comme une allocation de substitution : en attendant l'ouverture de droits, en cas de rupture de droits, lorsque les ressources de l'usager sont variables d'un mois à l'autre et que la réévaluation des droits tous les trois mois peut entraîner une forte baisse des sommes perçues, voire une récupération sur trop perçu.

« Dans certains cas d'attente d'ouverture de droits (retraite, chômage), c'est inévitable, l'allocation exceptionnelle se substitue aux dispositifs légaux, ce n'est pas son rôle, mais il n'y a pas d'autre solution. » AS

« De plus en plus, l'allocation exceptionnelle vient compenser des délais de traitement de dossiers assez longs par d'autres administrations (notamment la CAF), elle peut aussi être mobilisée en cas de rupture de droits notamment lorsque les prestations sont suspendues en cas de contrôle. » AS

« Nous avons beaucoup de personnes qui souffrent de la précarité de l'emploi, ce qui se traduit par des ressources variables. Les ressources de substitution découlant des dispositifs légaux ne sont versées qu'au bout de 3 mois et c'est très difficile pour la personne, parce qu'elle a son quotidien à assurer. Les dispositifs nationaux ne sont pas forcément adaptés au monde du travail d'aujourd'hui. » AS

L'allocation exceptionnelle permet également d'aider un public au-dessus des seuils classiques d'attribution des prestations légales et facultatives (environ 1 200 € mensuels). Ce qui correspond à une population tirant des ressources de son activité mais avec de petits revenus ou des ressources aléatoires (travailleurs pauvres et classes moyennes).

« L'allocation exceptionnelle peut intervenir pour couvrir des factures qui ne sont pas prises en charge par le FSL énergie, notamment pour des personnes dont les ressources dépassent un peu les plafonds. » AS

« L'allocation exceptionnelle est aussi une solution en cas de ressources variables, comme pour les intermittents du spectacle ou les autoentrepreneurs, les indépendants pour qui certains mois sont difficiles. Nous leur disons de payer absolument leurs charges locatives – car l'impayé peut avoir de fortes conséquences sociales – et que nous interviendrons au titre de l'aide alimentaire. » **AS**

Enfin, alors qu'il existe à Paris beaucoup de dispositifs d'aide alimentaire, l'allocation exceptionnelle peut s'adresser à des gens qui pour diverses raisons (habitudes alimentaires et style de vie notamment) n'y auront pas recours.

« C'est un peu compliqué de proposer les restaurants du cœur à une personne qui avait une situation confortable avec des revenus et qui a un accident de la vie. Cela peut-être perturbant psychologiquement pour certains profils, alors je proposerai plutôt l'allocation exceptionnelle. » **AS**

1.3. Le rôle préventif ou curatif de l'allocation exceptionnelle

Les usagers se présentant pour que le CASVP les aide à payer leur loyer en cours sont nombreux. Il ressort des entretiens avec les professionnels que ce cas de figure serait l'une des principales raisons motivant les Parisiens à pousser la porte d'un service social. Lorsque ces personnes se voient opposer un refus au motif « charges à caractère régulier ou prévisible », il n'est pas rare de les revoir plus tard accusant alors une dette de loyer de plusieurs mois. Ce constat interroge sur le rôle de l'allocation exceptionnelle : doit-il être à dominante préventive ou curative ? Une intervention tardive peut avoir un impact négatif pour le CASVP, puisque le montant de l'allocation exceptionnelle accordé sera probablement plus élevé que si l'aide avait été octroyée plus en amont. De fait, sur la question du logement, l'allocation exceptionnelle n'intervient pas en mode curatif puisque s'il y a une reprise du paiement du loyer, le FSL peut en principe être sollicité. L'important étant de payer ses charges, l'allocation exceptionnelle interviendra alors éventuellement à titre alimentaire si l'usager a mobilisé toutes ses ressources pour ne pas se mettre en difficulté du point de vue du logement.

« Moi je dis aux gens de payer leur loyer et leurs charges en priorité, après s'ils viennent au service social parce qu'ils n'ont plus de quoi manger c'est entendable, et je peux solliciter l'allocation exceptionnelle. » **AS**

Le rôle curatif de l'allocation exceptionnelle sera fréquent dans le cas de dettes liées à l'énergie, notamment en cas de coupure. Certaines dépenses pourraient par ailleurs faire l'objet d'un financement (équipement et santé notamment), mais bien souvent les usagers se tournent vers le CASVP une fois la dépense réalisée.

Il faut aussi prendre le temps de la mobilisation de l'allocation exceptionnelle (en amont ou en aval) qui peut différer selon le service d'où part la demande. Ainsi les travailleurs sociaux y auront bien souvent recours en dernier lieu, alors qu'un seul entretien avec un agent instructeur peut déboucher sur l'octroi d'une aide financière.

« Je n'anticipe pas une dette en faisant une allocation exceptionnelle, aussi parce que je ne pense pas que cela passerait en commission. Les gens pourraient me dire que j'attends qu'ils soient dans la difficulté pour solliciter l'aide, c'est un petit peu vrai. » **AS**

« Les gens viennent nous voir pour une demande d'aide financière destinée aux besoins du quotidien, de type facture ou alimentaire, pas sur des projets type formation, permis de conduire... Ils ne pensent pas à l'aide financière dans le cadre de véritables projets. » **AS**

1.4. L'allocation exceptionnelle, complément de ressources

Certains bénéficiaires de l'allocation exceptionnelle peuvent être amenés à considérer celle-ci comme un complément de ressources, notamment lorsqu'ils ont pu se voir attribuer une aide à plusieurs reprises sur une période de quelques mois, au regard de leurs difficultés. Le travail des agents des CASVP d'arrondissement est de leur faire entendre que cette allocation n'est pas, ni réglementairement ni dans son esprit, un complément de ressources et qu'elle ne peut donc avoir de caractère régulier. Pour autant, dans certaines situations très dégradées et faute d'autres dispositifs mobilisables, il peut arriver que l'allocation exceptionnelle soit utilisée de façon récurrente.

« Je présente l'allocation exceptionnelle comme étant un petit coup de pouce de la Mairie de Paris pour aider à sortir la tête de l'eau et je parle toujours de son caractère exceptionnel, tout en précisant à la personne qu'elle ne doit pas s'empêcher de redemander si elle a de nouveau besoin d'un soutien financier, mais que l'aide ne peut pas être un complément de ressources demandé tous les mois. » **AS**

« Il y a des situations où l'aide exceptionnelle va s'imposer, notamment quand les gens n'ont pas de ressources, et de manière récurrente. Il y a une famille que je suis qui bénéficie d'une prise en charge hôtelière et l'enfant étant majeur, je suis passée de l'ASE à l'AE. » **AS**

« Notre public est toujours le même, des personnes isolées ou en couple sans enfant, et ceux qui sont les plus en difficulté, c'est-à-dire ceux qui perçoivent les minima sociaux et plus particulièrement les gens au RSA et à l'ASS. Ils viennent nous voir pour des factures qu'ils n'arrivent pas à payer. Ce sont souvent des gens proches de la soixantaine, des gens qui ont le moins de chance de retrouver du travail. Je pense à un monsieur qui vient nous voir fréquemment, il est au RSA, il a à payer le loyer, toutes les factures... Il ne s'en sort pas et au vu de son budget c'est évident, il y a toujours un écart de 100-150 €. Alors que faire pour ces personnes-là ? » **AI**

« Souvent les bénéficiaires de l'AE sont des gens connus du CASVP. Il y a ce que nous appelons les renouvellements d'AE. Typiquement une personne qui vient tous les mois demander une allocation exceptionnelle à titre alimentaire. Cette prestation, comme son nom l'indique, est faite pour faire face à une dépense exceptionnelle, mais dans la pratique le public est souvent constitué de personnes au RSA, au chômage et donc avec un petit budget. Même si leurs charges courantes ne présentent pas de caractère exceptionnel, il y a toujours un déséquilibre. » **AI**

« Il y a des personnes qui sont très éloignées de l'emploi, au RSA ou au chômage depuis des années, forcément nous sommes amenés à les revoir parce que leur situation n'évolue pas. » **AI**

« Il y a des gens pour qui je trouve que c'est normal qu'ils viennent régulièrement. Ce sont des gens qui une fois toutes les factures payées se retrouvent avec 100-150 € par mois, comment voulez-vous qu'ils vivent ? On ne peut pas laisser les gens mourir de faim. Il faut dire aussi que certains n'ont pas accès à tous les dispositifs, comme les bénéficiaires de l'ARE qui n'ont pas droit aux aides à l'énergie. » **AI**

Il existe donc un public structurel de l'allocation exceptionnelle, qui ne peut éviter de tomber dans l'extrême précarité que grâce à cette aide financière. Il s'agit de personnes qui ne parviennent pas à sortir durablement de la pauvreté et qui survivent, cumulant précarité de logement et précarité économique, allant de petit boulot en petit boulot et d'hébergement en hébergement. C'est un public particulièrement présent dans les CASVP d'arrondissement et parfois gros consommateurs/bénéficiaires d'aides financières.

Ce public, majoritairement composé de personnes isolées, plutôt âgées, avec de très faibles ressources et des charges incompressibles trop élevées en proportion de leurs revenus, fait assez rarement l'objet d'un véritable suivi social en l'absence de leviers à activer pour trouver une solution pérenne aux difficultés rencontrées. Il forme le noyau dur des usagers reçus par les agents des services administratifs chargés de l'instruction de l'allocation exceptionnelle.

Présentation de cas

Femme de 64 ans, divorcée et vivant seule. Elle est en longue maladie depuis 2012 pour une infection grave et évolutive. Anciennement agent de ménage, ses ressources sont faibles (863 € mensuels). Si elle parvient à s'acquitter de l'ensemble de ses charges, son reste pour vivre n'est que de 150 € par mois. Par ailleurs, et ce malgré une prise en charge à 100 %, certains actes médicaux ou analyses nécessaires dans le cadre du suivi de sa maladie ne sont pas remboursés. Connue du CASVP depuis 2012, elle a en moins de cinq ans déposé douze demandes d'allocation exceptionnelle, dont onze ont été acceptées. Elle mobilise cette fois-ci son assistante sociale pour l'achat d'un réfrigérateur, le sien étant tombé en panne. Elle a fait faire un devis qu'elle présente pour appuyer sa demande. À cette occasion une allocation exceptionnelle de 279 € lui a été accordée.

1.5. L'allocation exceptionnelle, dernier recours

L'allocation exceptionnelle apparaît comme un dernier recours parce qu'elle peut être proposée à une personne non éligible aux autres prestations du CASVP.

« Si une personne seule non connue jusque-là du CASVP d'arrondissement se présente parce qu'elle a du mal à s'acquitter de son loyer (et qu'elle n'a pas de retard), nous évaluons ses droits au Paris Logement, une aide mensuelle avec un effet solvabilisateur. Si la personne n'est pas éligible (parce qu'elle ne justifie pas des trois ans de présence à Paris notamment) il est possible de faire une demande d'allocation exceptionnelle. L'allocation exceptionnelle intervient en dernier recours. » **AI**

« L'allocation exceptionnelle nous sauve quand il n'y a pas de réponse, parce qu'elle vient aider la personne à un moment difficile. » **AS**

L'allocation exceptionnelle permet également de pallier l'absence de dispositif légal mobilisable, et ce d'autant plus dans un contexte où d'autres administrations (CAF, Cramif, Pôle emploi...) se sont récemment désengagées du créneau de l'aide financière réactive. Il en est de même lorsque le délai de réponse ou de traitement d'un dispositif, en matière de santé notamment, retarde une prise en charge médicale ou déséquilibre un budget en cas de frais déjà engagés.

« On peut solliciter une aide financière auprès du fonds de la sécurité sociale, mais aujourd'hui c'est de plus en plus compliqué d'obtenir un soutien financier de la CPAM. Elle renvoie régulièrement des courriers demandant des documents que vous avez déjà fournis plusieurs fois pour au final arriver à un refus. Bref on finit par faire une demande d'allocation exceptionnelle. » **AS**

Présentation de cas

Homme de 68 ans, vivant en couple. Après avoir longtemps résidé à l'étranger, il est rentré en France en 2007 et cumule depuis les difficultés liées au logement. D'abord hébergé chez une amie, il se retrouve sans logement lorsque cette dernière est expulsée en 2010. Au regard des ressources du couple (1 585 €), trouver un logement dans le parc privé s'avère difficile. Dans le but de l'aider son frère a pris en location un appartement à son nom, qu'il lui sous-loue. Malgré un loyer élevé (1 107 €), aucune dette n'est à déplorer depuis 2010. Il a cependant contracté un prêt bancaire ainsi que quelques dettes personnelles afin de maintenir sa situation. Sa compagne et lui sollicitent une allocation exceptionnelle suite à une proposition d'appartement dans le parc social. En effet, le couple se retrouve en difficulté pour assumer le double loyer pendant la durée du préavis de trois mois, ainsi que pour meubler ce nouvel appartement. Aucun des meubles de leur logement actuel ne leur appartient. Un FSL a été sollicité, mais a été refusé puisque le bail est au nom de son frère. La demande d'aide s'élève à 1 500 €, et leur a été accordée en intégralité. Depuis, ils n'ont plus sollicité le CASVP pour des aides financières sinon pour faire valoir leurs droits aux titres de transport.

2. L'allocation exceptionnelle sous l'angle décisionnel

2.1. Le circuit des demandes et la prise de décision

Le circuit du traitement des allocations exceptionnelles commence par le dépôt d'une demande par l'utilisateur. Celle-ci se matérialise par la signature d'un formulaire de demande standardisé et par la production de tous les justificatifs permettant d'attester de la situation et du besoin d'une aide financière.

Un entretien est obligatoire. Celui-ci se déroule, selon le service instructeur compétent (cf. I.A.5), avec un agent administratif ou un travailleur social. À l'issue de cet entretien, la demande est instruite dans le logiciel de gestion des demandes d'aide sociale facultative (PIAF) et un rapport est rédigé à l'attention de la hiérarchie. Après avoir été visée par un encadrant intermédiaire et le cas échéant modifiée, la demande est transmise au directeur du CASVP d'arrondissement ou à l'un de ses adjoints pour décision (sauf situation nécessitant l'avis préalable du comité consultatif de l'arrondissement).

Une fois la décision prise et le montant de l'aide arrêté dans l'outil informatique, une lettre de notification sera adressée à l'utilisateur pour l'informer de la suite donnée à sa demande et lui préciser, en cas de décision défavorable, les voies de recours.

La pratique des décisionnaires que sont les directeurs de CASVP d'arrondissement et leurs adjoints est sensiblement identique dans tous les arrondissements. Ils commencent par vérifier sur PIAF si différentes aides légales et facultatives sont déjà ouvertes au bénéfice du demandeur. Ensuite, ils se penchent sur les aides exceptionnelles précédentes, s'il y en a eu. En effet, regarder le nombre d'allocations exceptionnelles accordées, leurs motifs ainsi que les montants, leur permet d'avoir une première idée de la situation de l'utilisateur.

« Le tout c'est d'avoir une lisibilité, on regarde s'il y a des aides légales ouvertes, s'il y a de la récurrence, on vérifie qu'on n'a pas déjà aidé... Par exemple il y a eu un cas récemment concernant une demande d'aide pour acheter un lit. J'ai vérifié, et quatre ans auparavant il y avait déjà eu une aide pour acheter un lit. J'ai donc refusé d'aider pour ce motif. Par contre j'ai financé d'autres choses, mais pas celle-ci car je considère qu'au bout de quatre années, on n'a pas besoin de changer de lit, surtout qu'il n'y avait pas d'éléments de contexte d'humidité dans le logement par exemple, ils ne faisaient pas du tout référence à des éléments de contexte qui auraient pu justifier ce besoin, donc j'ai refusé. Cependant j'ai accepté pour de l'électroménager, un frigo ou un four, je ne sais plus très bien mais il y avait un réel besoin pour le coup... »

Après avoir recensé les aides précédentes, l'attention se porte sur le budget, car selon les directeurs « le bilan budgétaire, c'est une photographie ». Il donne à voir une réalité objective de la situation. Certains reprennent les fiches budget présentes dans les rapports alors que d'autres préfèrent calculer eux-mêmes rapidement un reste à vivre indicatif.

« Je commence par regarder si l'utilisateur perçoit des aides du CASVP comme Paris Logement, puis je prends connaissance de la fiche budget. Je fais attention car parfois il peut y avoir des aides du CASVP qui ne sont pas incluses dans le budget. Dans ce cas je complète et je calcule une moyenne journalière. Pour ma part je le fais systématiquement. »

Par ailleurs, le budget donne des indications sur le profil de l'utilisateur demandeur. En effet, dès cette étape, le directeur essaie d'évaluer s'il a affaire à une personne avec de faibles ressources ne lui permettant pas d'assumer certaines dépenses courantes ou à une personne qui a un budget plus solide mais qui, du fait de ses choix personnels, se retrouve à demander une allocation exceptionnelle.

« L'idée est de comprendre le dossier de manière globale et détaillée, pour savoir exactement où on en est dans la situation actuelle. Les dernières ressources et les dernières charges sont des indicateurs importants. Par exemple, quand on est face à un budget très fragile, on sait que la personne a besoin d'aide : elle paie tout mais son budget est fragile, donc elle a besoin d'un coup de pouce. Parfois ce type de situation peut même être un peu dans la récurrence ; au regard du loyer, des charges et des ressources on voit rapidement que c'est un reste pour vivre faible. Si la personne est en insertion, qu'elle fait des démarches, on va l'aider. À l'inverse on rencontre des situations pour lesquelles le budget pourrait tenir la route mais le demandeur ne paie pas ses charges, dans ce cas, on aura un autre regard. »

Ces deux premières étapes sont centrales, elles donnent à voir la situation réelle de l'utilisateur au moment de la demande. Cependant, à ce stade, les directeurs n'ont pas encore d'idée précise de la décision qu'ils vont prendre.

« Je me fais une idée de la situation avant de lire le rapport, mais pas encore une idée de la décision. »

La lecture du rapport arrive dans un troisième temps. Ce dernier leur apporte des éléments de contexte nécessaires pour prendre une décision cohérente. En effet, il s'y trouve un résumé de la situation du demandeur ainsi que les pièces justificatives permettant d'attester de la véracité de la situation présentée. Surtout, le rapport donne à voir la situation sous un angle plus large que celui du budget, qui peut, en partie, occulter certains aspects contextuels. La mise en récit de la situation, au prisme du motif de la demande, permet de comprendre les motivations qui ont amené l'utilisateur à pousser la porte du service. Elle permet de saisir les enjeux mais aussi les difficultés du demandeur. Le motif est bien entendu fondamental, et peut changer le regard porté sur la demande.

« Une personne que je n'aiderais pas pour un motif alimentaire parce qu'il apparaît que les ressources sont correctes et permettent de gérer le quotidien, je vais l'aider pour une demande de prothèse ou des soins dentaires qui sont des dépenses exceptionnelles et beaucoup plus coûteuses. Prenons l'exemple d'une personne qui gagne 1 500 € et qui se retrouve avec 6 000 € de factures chez le dentiste, c'est vraiment très lourd pour elle. Globalement, pour un motif alimentaire je ne l'aurais pas aidée, pour une aide EDF non plus, cependant dans le cas d'une facture importante comme celle-ci, ce n'est pas du luxe, donc je l'aide et ce de façon substantielle. C'est empirique, et c'est bien là tout l'intérêt de l'allocation exceptionnelle, on travaille au cas par cas. Comme je viens de l'expliquer, il y a des usagers que l'on n'aiderait pas pour certains motifs alors qu'on les aiderait sur d'autres. Il y a des cas très particuliers et ce même si on voit souvent les mêmes dossiers. »

Dans la majorité des cas, l'expérience du décisionnaire est importante et lui permet de cibler au mieux les éléments sur lesquels s'appuyer pour prendre sa décision. De fait, tous traitent des dossiers d'allocation exceptionnelle quotidiennement : « *Tous les soirs ou tous les matins on prend des décisions, quotidiennement. On se les partage avec mes collègues. Mais quoi qu'il arrive, tous les jours il y a de l'allocation exceptionnelle, la journée commence ou finit par ça.* »

« *Auparavant j'ai eu l'occasion de travailler pour d'importants CASVP d'arrondissement, dans lesquels on traitait au moins trente allocations exceptionnelles par jour. Cela m'a permis d'acquérir une certaine expérience, qui me permet aujourd'hui de vraiment savoir où porter le regard. Je sais ce qu'il faut cibler pour que la décision soit rapide, je sais quelles informations regarder pour prendre une décision. La différence entre les gros et les petits arrondissements concerne principalement le nombre d'allocations que l'on traite au quotidien, les problématiques pour leur part sont identiques.* »

2.2. Les refus

2.2.1 Le refus comme aide au travail social

Pour les travailleurs sociaux, l'allocation exceptionnelle apparaît comme une aide à l'accompagnement, un outil, permettant dans certains cas d'instaurer une relation de confiance avec l'usager. Si l'attribution de cette dernière peut être un outil pour le professionnel qui la mobilise, le refus en est un lui aussi. En effet, la décision n'émanant pas directement de lui, mais de la direction, le refus peut lui permettre de décentrer la relation de l'aide financière vers un accompagnement plus général.

« *Un refus peut être une ouverture pour le travailleur social, cela lui donne la possibilité de travailler d'autres démarches.* »

2.2.2 Le refus outil de lutte contre le public structurel

Le refus est aussi mobilisé pour éviter à un public structurel de tomber dans la récurrence.

« *La problématique principale lorsque l'on aide au paiement d'un loyer est la stabilité des ressources. Je m'explique : il y a des personnes qui ont 800 € de ressources et 800 € de loyer, on n'est pas en mesure de les aider, car on n'est plus dans une situation exceptionnelle, et on risque de tomber dans la récurrence. De fait, si on aide un mois, ce sera tous les mois. La solution, c'est de changer de logement.* »

2.2.3 Le refus pour situation invérifiable

Le manque de justificatifs associés à la demande peut entraîner un refus. Cela est d'autant plus vrai pour les situations où les charges, payées, sont supérieures aux ressources. En effet, ce cas de figure engendre de la suspicion de la part des décisionnaires. Il en va de même lorsque l'usager se dit hébergé mais n'est pas en capacité de le prouver.

« *Sur certains dossiers, on s'interroge car la personne n'a pas de quoi manger mais le loyer est payé. On se demande donc comment ils font ? Souvent ils nous répondent que des amis les ont aidés, ou encore qu'ils avaient des économies. Moi ça me laisse toujours dubitative donc je demande systématiquement des justificatifs. Mais souvent il n'y en a pas.* »

« *Il m'arrive de refuser une aide pour le motif « charges supérieures aux ressources », parce que ce n'est pas clair. Souvent c'est du travail au noir, des ressources non déclarées. Il y a des dossiers compliqués. Si le demandeur règle 1 000 € de loyer avec 800 € de ressources il faut qu'il nous explique comment.* »

2.2.4 Le refus suite à la non-application des conseils prodigués

Du point de vue des décisionnaires, le fait que l'usager ne suive pas les conseils donnés suite à une première allocation exceptionnelle accordée, peut conduire à un refus de la deuxième demande. En effet, lorsqu'une aide est accordée, il arrive qu'un commentaire soit joint à la notification adressée au bénéficiaire. Par exemple, il peut y être proposé de mensualiser certaines dépenses ou encore de se diriger vers un service social afin de mettre en place un accompagnement. Ces conseils ont vocation à aider l'usager, afin qu'il ne se retrouve plus en déséquilibre budgétaire. S'il renouvelle sa demande pour le même motif, et ce sans avoir suivi les conseils prodigués précédemment, les décisionnaires peuvent estimer qu'un refus s'impose.

« *Il y a certains cas dans lesquels les budgets ne sont pas énormes mais sont équilibrés, et puis l'assurance habitation arrive et cela crée un déséquilibre. On constate que si ces assurances étaient mensualisées, cela pourrait très bien entrer dans le budget sans créer des déséquilibres. La première année on peut la payer mais on indique qu'il est conseillé de mensualiser cette dépense. Parfois il arrive que la deuxième année on paye encore. Mais quand arrive la troisième année on dit non. Il en va de même pour les factures d'énergie.* »

« *Je vérifie toujours les conseils qui ont été donnés, je peux les voir dans PIAF, et je m'assure qu'ils ont été suivis. Si cela n'a pas été fait, et si le demandeur revient, généralement j'oppose un refus à la nouvelle demande.* »

2.2.5 Le refus pour projet non cohérent

Les décisionnaires se donnent la possibilité de refuser une allocation exceptionnelle si, au regard du projet présenté, un manque de cohérence se fait sentir. Par exemple, l'un d'entre eux nous fait part du cas d'une femme de 50 ans qui sollicitait une allocation exceptionnelle afin de financer une formation de mannequinat. Il nous explique : « *c'était très cher, et c'est de la pure perte. J'avais donc décidé de ne pas lui accorder.* ». A contrario lorsque l'allocation exceptionnelle est sollicitée pour des formations plus porteuses, l'avis est plutôt positif : « *par exemple les formations d'aide-soignante, on accorde.* »

2.2.6 Le choix budgétaire, un motif de refus manquant

L'ensemble des directeurs rencontrés s'accordent à dire qu'un motif de refus manque dans la liste paramétrée dans le logiciel PIAF, lorsqu'ils se trouvent face à une situation financière dégradée résultant d'un choix personnel du demandeur. Il s'agit de cas dans lesquels le budget, faible, aurait pu rester équilibré si certaines décisions n'avaient pas été prises. Il peut s'agir, par exemple, de l'inscription d'un enfant dans une école privée.

« *Je vois souvent des personnes qui ont des frais médicaux importants et qui ne veulent pas se faire soigner à l'hôpital public. Dans ces cas-là, on refuse.* »

« À propos du manque de motifs pour certains refus, lorsqu'il y a des choix budgétaires de la famille, comme le fait d'inscrire un enfant dans une école privée, je trouverais intéressant que la décision soit prise dans le cadre collégial de la commission. »

Une réflexion sur l'évolution des motifs de refus opposables aux demandes d'allocation exceptionnelle est en cours (Cf. infra).

2.3. Les recours

Les recours gracieux en matière d'allocation exceptionnelle sont soumis au comité consultatif. Si les directeurs expliquent que, dans la majorité des cas¹², la décision est maintenue, il arrive qu'elle soit révisée. En effet, si l'usager apporte de nouvelles informations, des pièces justificatives, manquantes jusqu'à présent, le refus peut potentiellement se transformer en accord.

« On relit l'évaluation, on refait le point, on part du principe que normalement l'usager doit nous apporter une information complémentaire inconnue jusque-là. Si ce n'est pas le cas, on maintient la décision. »

Ils insistent également sur le fait qu'une réflexion collective, lors du comité consultatif, peut apporter un nouvel éclairage sur la situation. La première décision ayant été prise par une seule personne, il peut arriver que la décision soit finalement perçue comme « sévère » et donc revue. Tous les directeurs interrogés soulignent l'intérêt du recours.

« Le comité, c'est vraiment un échange collégial, une décision commune. Il arrive que l'on se dise « le décideur a été un peu sévère », ce qui est normal, nous sommes humains et pouvons nous tromper. C'est pour cette raison que je trouve très bien qu'il y ait la possibilité de recours. La commission permet de discuter. »

« Vous savez, une même personne ne prendra pas forcément la même décision le lundi et le vendredi, par exemple si elle vient de constater un abus quelque part sur un dossier. On est face à l'humain avec tout ce que cela implique. »

2.4. Les décisionnaires face au phénomène de récurrence des demandes

2.4.1 La récurrence liée à l'attente de ressources

Lorsque toutes les aides légales et facultatives sont ouvertes mais que l'usager se retrouve en attente de ressources ou que ses aides sont suspendues, l'allocation exceptionnelle apparaît comme une solution qui peut parfois perdurer le temps que les versements commencent ou reprennent. Ce motif est, pour les décisionnaires, un motif légitime de récurrence, et ils accorderont souvent l'allocation exceptionnelle.

« Il arrive qu'il y ait des demandes récurrentes, en attendant que la situation puisse se résoudre. Pour ces situations, moi j'accepte la récurrence. Il peut y avoir une demande mensuelle, au moins trois ou quatre fois à la suite en laissant le temps à l'usager de faire ses démarches. Parce que l'ouverture de droits est de plus en plus problématique, la CAF met de plus en plus de temps pour répondre, c'est la même chose pour la MDPH... »

¹² En effet, en 2015 la décision était maintenue dans deux cas sur trois (67 %).

« Quand il y a une rupture de versement, on peut intervenir et aider l'usager. Vous savez quand la CAF fait une enquête elle coupe les aides du jour au lendemain. Parfois ce sont les indemnités journalières qui mettent du temps à arriver. D'autres fois, le temps de passer d'un dispositif à une autre, il y a un arrêt de versement. »

Dans la plupart des cas, les professionnels vont alors opter pour une aide alimentaire, plutôt que pour un montant élevé, d'une part afin de pouvoir aider l'usager dans la durée et d'autre part car ils tiennent compte du fait que ce dernier finira par percevoir un rappel des sommes non perçues, ce qui lui permettra de reprendre le versement de ses charges et de rembourser les dettes qu'il aurait pu contracter.

« Quand il s'agit d'une attente de ressource, la consigne est qu'on donne une aide alimentaire, mais pas une aide pour régler les charges, l'aide correspond à peu près à 200 €, un peu plus ou un peu moins suivant le nombre de personnes dans le foyer. Car quand les ressources sont rétablies, le travailleur social mettra en place le FSL ou les outils qui sont à sa portée pour régler les dettes qui n'ont pu être réglées au moment de l'interruption du versement. Par ailleurs, si cela concerne le versement de l'AAH on sait qu'il y aura un rappel et avec ce rappel l'usager pourra régler les dettes qu'il aura accumulées pendant son interruption de ressources. »

2.4.2 La récurrence des usagers aux minima sociaux

L'un des principaux publics récurrents selon les décisionnaires est logiquement celui des bénéficiaires de minima sociaux. Ces situations fragiles sont celles pour lesquelles il apparaît difficile de refuser une allocation exceptionnelle, et ce même si cela nécessite de contrevvenir au caractère ponctuel de l'aide. En effet, tous insistent sur la difficulté, voire l'impossibilité, de vivre avec ces minima. Si les décisionnaires n'accordent pas l'allocation exceptionnelle de façon systématique, il semble nécessaire d'aider ce public, structurel, pour lequel il n'existe pas d'autres solutions.

« Avec les minima sociaux, même sans charge exceptionnelle, c'est la récurrence assurée, les minima sont vraiment trop bas, donc on accorde une aide parce qu'ils n'ont pas de quoi vivre tout simplement. »

« Ce sont des situations où le budget est fragile, c'est difficile de faire un refus si l'on voit que toutes les aides possibles ont été ouvertes. Ce sont des gens qui paient des loyers souvent élevés, avec des petits budgets. Pour les retraités, des demandes en résidence appartement sont faites mais c'est en attente. Quand il n'y a pas d'autres portes de sorties, on peut aider. »

« Il y a beaucoup de petits hôtels sur le territoire, et donc beaucoup d'isolés. C'est très coûteux d'être à l'hôtel. Les profils qui reviennent le plus souvent ce sont les isolés aux minima sociaux ou à l'AAH, avec 800 € de ressources par mois et un loyer de 700 €. Ils arrivent à payer leur loyer mais après ils n'ont plus que 100 € pour vivre. Il y a de ce fait un nombre important d'allocations exceptionnelles pour motif alimentaire équivalent à 80 ou 100 € versées régulièrement. De temps en temps, il nous arrive de ne pas l'accorder durant une courte période, mais ils reviennent le mois suivant. Certains sont aidés quasiment tous les mois. »

2.4.3 La vigilance pour éviter la récurrence

Porter une attention toute particulière à une première demande ressort comme étant un moyen de lutter contre la récurrence. Le fait de ne pas accueillir favorablement une première demande, ou de préciser clairement, lorsqu'elle est accordée, que cette dernière n'a pas vocation à être régulière mais bien exceptionnelle semblent faire partie des stratégies mobilisées par les directeurs pour éviter la récurrence.

« Concernant les premières demandes nous sommes un peu plus vigilants, pour ma part je suis plus vigilant et peut-être plus strict. Je vérifie que toutes les démarches ont bien été faites, afin que le recours à l'allocation exceptionnelle ne soit pas la solution de facilité. »

2.5. Le comité consultatif

2.5.1 La professionnalisation d'une instance consultative : effet positif de la réforme

L'un des points marquants mis en avant par les décisionnaires est la mise en place du comité consultatif suite à la réforme 2010, en lieu et place de la commission permanente composée de bénévoles du CASVP. La professionnalisation des membres a contribué à rendre les décisions plus objectives, et à remettre l'utilisateur au cœur de celles-ci.

Malheureusement, dans certains petits arrondissements le nombre de membres de cette instance est trop restreint faute de structures volontaires pour y participer, et la plus-value dans les prises de décisions est alors faible.

« Dans les petits arrondissements je trouve que c'est beaucoup trop restreint. Ce que je trouvais intéressant sur les gros arrondissements c'est qu'il y avait beaucoup de partenaires, de travailleurs sociaux, et donc différents points de vue. Dans les petits arrondissements pour avoir des partenaires c'est beaucoup plus difficile. Nous sommes arrivés à avoir deux personnes venant de l'associatif. Je souhaite que ce soit vraiment un lieu d'échanges et que la décision soit collégiale, et pour cela nous avons besoin d'une diversité dans les profils des participants. »

2.5.2 Le comité consultatif : outil d'aide à la décision

La vocation principale du comité consultatif est d'apporter un éclairage sur des situations particulières : récurrence, montant demandé important, recours gracieux, situations complexes... Il est donc central dans l'aide à la prise de décision. En effet, les échanges lors de cette instance entre les professionnels présents, la connaissance de chacun du territoire et des dispositifs permettent une réelle réflexion sur les situations des usagers et donc de leur apporter la réponse la plus adaptée possible.

« Quand je suis seule avec mes adjoints, ou encore avec le responsable du service social c'est un peu restreint. C'est pour cette raison que j'aime bien ces commissions, surtout quand on ne sait pas prendre la décision parce que la situation sociale globale est complexe. Parfois on a besoin d'un tiers pour prendre du recul et trouver la bonne décision pour l'utilisateur. »

2.5.3 Le comité consultatif : une protection pour les professionnels

Face à des usagers mécontents ou insistants, les travailleurs sociaux peuvent mettre en avant le fait que la décision n'émane pas d'eux directement mais d'une instance de professionnels qui a pris une décision de façon collective. Cela évite à ces derniers d'être incriminés face aux décisions de refus par exemple.

« Dans le cas de situations complexes, ou d'utilisateurs avec lesquels on a des difficultés notamment ceux qui sont dans la récurrence et qui ont des comportements un peu insistants, pas toujours très respectueux, le fait que ce soit un comité qui décide protège le travailleur social. C'est vraiment collégial, ce n'est pas une personne seule qui décide arbitrairement, c'est une discussion, c'est objectif et bien entendu c'est collectif. Cela permet de prendre de la distance, de se protéger, de protéger le travailleur social. »

3. Les stratégies des professionnels instructeurs

3.1. Les demandes de faible montant

Bien que l'aide ait été déplafonnée en 2010 (seul un plafond annuel a été conservé dans le règlement municipal), les professionnels ont souvent recours à l'allocation exceptionnelle pour de petits montants. Les travailleurs sociaux peuvent saupoudrer l'aide sur un accompagnement au long cours pour s'assurer que la personne revienne aux prochaines étapes programmées dans le cadre de son suivi et la faire plus facilement adhérer à celui-ci.

Une autre stratégie de montants demandés inférieurs à 300 € réside dans le fait de passer la demande en circuit de décision court. En effet, dans certains arrondissements, les décisions sont déléguées à titre expérimental à des cadres intermédiaires¹³ pour un traitement plus rapide, dès lors que la somme accordée ne dépasse pas 300 €.

« La délégation du pouvoir de décider de l'équipe de direction est une amélioration dans les situations d'urgence. Je pense à une jeune fille qu'on a dû mettre à l'hôtel pour quelques nuits. Je suis allée voir ma responsable et on s'est arrangé pour que la somme ne dépasse pas 300 €. » **AS**

Les professionnels peuvent ainsi se limiter volontairement à de faibles montants, d'autant plus quand ils craignent un refus de la part de la direction.

À l'inverse, certains « gonflent » le montant demandé pour être sûr d'obtenir une somme minimum.

« En cas de découvert bancaire, nous pouvons être amenés à faire des demandes d'aides financières régulières pour essayer de le résorber progressivement. Le risque c'est que le découvert se creuse et qu'il y ait un impact social parce que tant qu'il persiste il y a des frais et des risques de rejets de prélèvements. Ce serait plus efficace de demander le montant en une seule fois pour débloquent la situation de l'utilisateur, mais nous n'osons pas par peur d'un refus. Cela peut aussi être une stratégie pour que la personne revienne nous voir si nous souhaitons intervenir sur d'autres problématiques dans le cadre de son accompagnement. » **AS**

¹³ Cf. le paragraphe consacré à la délégation de décision en page 50

3.2. Les demandes à titre alimentaire dans l'attente de ressources

Sachant qu'en théorie l'aide facultative n'a pas vocation à se substituer à l'aide légale, les pratiques des instructeurs se sont adaptées, notamment celles des travailleurs sociaux. L'objet de l'aide accordée sera affiché comme alimentaire, alors que le motif « attente de ressources » serait plus pertinent. Une stratégie qui masque en partie ce rôle de l'allocation exceptionnelle dans les statistiques exploitées (à peine 5 % des motifs d'accord pour attente de ressources contre plus de 50 % d'aides attribuées à titre alimentaire).

« Quand il y a un dysfonctionnement d'une institution qui doit verser un droit, c'est moi qui propose une aide financière pour réparer le bug. Je dirais que ce motif représente la majorité des demandes que je fais. En revanche je mets en avant que c'est à titre alimentaire, parce que j'ai le sentiment que ça passe mieux, plus exactement on sait qu'il y a des motifs qui ne passent pas. » **AS**

L'aide à la subsistance peut donc occulter le vrai motif de sollicitation et ce quelle que soit la nature de la demande de l'utilisateur.

« Il y a des gens qui n'arrivent pas à payer leurs impôts et qui viennent nous voir, même des gens qui ont eu des amendes pour stationnement. Je leur dis que nous ne sommes pas là pour payer les amendes parce que sinon ça serait encourager les gens à frauder. Mais si la personne après avoir payé se trouve en difficulté, là on peut faire une demande pour une petite aide alimentaire. » **AI**

3.3 L'allocation exceptionnelle pour contourner les dispositifs existants

Même si la règle de subsidiarité s'applique, certains professionnels reconnaissent parfois y déroger dans l'intérêt de l'utilisateur.

« Le FSL Urgence était mobilisable pour couvrir une taxe d'habitation/une assurance habitation, il était instruit en local et la réponse était rapide. Le FSL a été centralisé et ses règles ont été modifiées. Il suffit qu'il manque un document ou qu'il y ait une anomalie pour que le dossier soit rejeté, mais on ne le sait que plusieurs mois après avoir déposé la demande. Il arrive alors que l'on fasse directement une demande d'allocation exceptionnelle pour éviter la lourdeur administrative de ce dispositif. Nous le contournerons aussi pour ne pas pénaliser les usagers en cas de rejet. » **AS**

3.4 Les demandes visant un refus comme message à l'utilisateur

Cette stratégie du dépôt d'une demande pour obtenir un refus de l'autorité décisionnelle est particulièrement utilisée par les travailleurs sociaux.

Les instructeurs sont dans l'obligation de déposer une demande si l'utilisateur l'exige. Dans le cadre d'un accompagnement social, un refus permet au travailleur social de se mettre à distance puisqu'il n'est pas décision-

naire, il peut aussi amener à une prise de conscience des limites des aides financières. Il s'agit de démontrer que les allocations exceptionnelles ne peuvent pas être sollicitées pour tout et systématiquement, qu'elles ne résoudront pas un problème qui se trouve parfois ailleurs (situation familiale, santé psychique, charges supérieures aux ressources...).

« J'ai un exemple de demande de financement par une jeune fille en deuxième année de BTS dans une école privée à 8 000 € par an. Je lui avais pris rendez-vous à la mission locale pour qu'elle monte un dossier Fonds d'Aide aux Jeunes, mais elle n'a pas fait les démarches et engagé sa formation. Je n'étais pas favorable à cette demande, dans mon rapport j'ai précisé le contexte et rappelé qu'il y avait d'autres solutions (comme souscrire un prêt étudiant). » **AS**

« Lorsque le cas se présente, je précise toujours dans mon rapport social que la personne a refusé l'aide alimentaire du type colis ou accès aux restaurants solidaires. » **AS**

« J'insiste sur le fait que je suis un intermédiaire, vous me faite une demande, je transmets votre demande mais la décision ne m'appartient pas. En cas de refus je leur indique qu'ils ont la possibilité de faire un recours par courrier. » **AS**

« À partir du moment où une personne me sollicite pour une aide financière, je me dois de déposer sa demande, même si je l'estime non légitime au regard de l'évaluation, du budget. Je trouve que c'est important que la personne ait un retour écrit et signé par le décideur, moi je parle de commission. C'est bien aussi que nous ne soyons pas décisionnaires car ça nous met à distance. » **AS**

III. L'allocation exceptionnelle vue de l'extérieur : ce que l'on dit de l'allocation exceptionnelle sur Internet et les réseaux sociaux

Quelles informations circulent sur l'allocation exceptionnelle ? S'il est difficile, voire impossible, de savoir quelles informations orales s'échangent entre usagers, parents, voisins... concernant cette allocation, Internet nous offre un aperçu des informations non officielles disponibles sur cette dernière.

Lorsqu'une recherche concernant l'allocation exceptionnelle est lancée sur un moteur de recherche tel que Google, se retrouve bien entendu, en première ligne, sa présentation officielle sur le site de la Ville de Paris¹⁴.

Les informations suivantes y sont disponibles :

- « *bénéficiaires* » : les Parisiens devant faire face à des difficultés temporaires et imprévues
- « *critères d'attribution de l'aide* » : habiter Paris depuis au moins un mois et justifier de la régularité du séjour en France
- « *nature de l'aide* » : montant variable, non régulière et non cumulable avec les aides versées au titre de l'aide sociale à l'enfance
- « *comment faire pour en bénéficier* » : contacter le Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris d'arrondissement correspondant à votre domicile, afin d'être orienté vers le service instructeur des demandes d'aide exceptionnelle. Vous disposez de deux mois maximum, à compter de la date d'enregistrement de votre demande par le CASVP d'arrondissement, pour fournir l'ensemble des pièces justificatives. Après vérification de la conformité de l'ensemble de ces pièces par le service instructeur, votre dossier fait l'objet d'un examen sur l'opportunité de la demande et le cas échéant sur le montant de l'aide accordée.

Cependant le site de la Ville de Paris n'est pas le seul à communiquer sur cette allocation. En effet, plusieurs sites s'intéressent à celle-ci, certains transmettant simplement des informations sur l'allocation exceptionnelle, d'autres allant au-delà d'un simple relais.

¹⁴ <http://www.paris.fr/aides>

1. Le relais de l'information : la présentation d'une aide sociale extra légale

La majorité des sites étudiés offre une simple transmission de l'information aux internautes consultant leur page. Ainsi l'information sur l'existence de cette aide est reprise sur un site de la FCPE¹⁵. Celui-ci ne fait que relayer l'information en renvoyant directement les visiteurs sur le site de la Ville de Paris. L'allocation exceptionnelle y est citée parmi un ensemble d'aides recensées à destination des familles.

Sur le site « Prêt-Aide.net »¹⁶ la page consacrée à l'allocation exceptionnelle commence de la manière suivante : *« Quand un coup dur arrive au pilier d'une famille, comme la perte de son emploi ou la fin du versement des allocations chômage, on est démuné, sans forcément savoir vers qui se tourner pour obtenir un coup de main. Habiter la capitale, c'est aussi pouvoir compter sur les aides financières de la mairie de Paris, pour un besoin d'argent urgent et rapide. Rappelons toutefois que l'aide de la Ville de Paris est une allocation exceptionnelle.*

Se retrouver sans ressources, ce n'est pas un choix, et quand la tuile nous tombe sur la tête, difficile de trouver quelqu'un pour nous épauler. Heureusement, la mairie de Paris ne laisse pas tomber ceux qui sont soudainement dans le besoin, en aidant les familles qui sont dans le besoin, dans la mesure de ses possibilités.

Si le besoin d'argent est sur le court terme, suite à un accident ou un évènement extraordinaire survenu alors qu'il n'était pas prévu, la mairie peut aider les Parisiens à qui il est arrivé une tuile, même s'ils n'habitent que depuis un mois dans la capitale. Par contre, il faut être en situation régulière pour pouvoir en faire la demande, et en bénéficier. »

Après cette introduction, la présentation qui est faite de l'allocation exceptionnelle est relativement fidèle à la réalité. En effet, sont repris les critères d'attribution et la nature de l'aide : il est notamment rappelé qu'elle n'est pas cumulable avec l'aide sociale à l'enfance et que son montant peut varier. En revanche le caractère non régulier de l'aide n'y est pas indiqué puisqu'il est écrit sur ce site : *« Une fois que l'aide est allouée, elle peut être versée à nouveau si la situation du demandeur ne s'est pas améliorée ».*

Le blog « Plume Acide »¹⁷ reprend lui aussi la présentation directement issue du site de la Ville de Paris dans un billet rédigé en 2009. Ce site semble avoir pour simple vocation de transmettre de l'information concernant l'existence de l'allocation exceptionnelle. L'article est toutefois complété par un commentaire personnel de l'auteur à propos des renouvellements et des recours¹⁸ où celui-ci interroge le caractère exceptionnel et provisoire de l'aide :

« Bien sûr je peux toujours faire un recours pour que l'allocation exceptionnelle soit prolongée, voire augmentée. C'est ce que j'ai fait. Mais il ne faut pas oublier que cette aide est provisoire et qu'il y a fatalement un moment où le provisoire s'arrête alors que beaucoup de personnes vivent dans du provisoire qui dure depuis longtemps. Et certains même dans la précarité, stade ultime du provisoire. Je sais que c'est un sentiment pénible de constater que votre situation est éternellement provisoire tandis que les aides sont réellement provisoires. »

¹⁵ <http://fcpecarrel.over-blog.com/article-la-ville-de-paris-a-mis-en-place-des-aides-financieres-pour-les-familles-124957184.html>

¹⁶ <http://pret-aide.net/mairie-paris-allocation-exceptionnelle-aide-financiere/>

¹⁷ <http://plumeacide.over-blog.com/article-31402882.html>

¹⁸ <http://plumeacide.over-blog.com/article-31402224.html>

2. L'incitation à la demande : l'allocation exceptionnelle objet de militantisme

Certains sites sont moins objectifs. Le troisième site référencé par Google concernant l'occurrence « allocation exceptionnelle », est celui de la Coordination des intermittents et précaires d'Ile-de-France. Un article datant de mars 2007 (modifié en 2014) et intitulé « À Paris comme ailleurs, arrêtez vos salades, balancez l'oseille »¹⁹ traite de l'allocation exceptionnelle. Cet article informe, certes, mais a surtout pour objet d'inciter les lecteurs à demander cette allocation.

« D'expérience, il y a avec l' « allocation exceptionnelle » de la Ville de Paris, par exemple, de quoi ajouter un 13e voire un 15e mois au RSA annuel d'un « isolé ».

Il existe en effet à Paris, comme dans chaque ville de ce pays où on prend un tel soin à corriger vachement bien les inégalités que l'on organise par ailleurs, un centre d'action sociale (CAS) destiné à répondre aux besoins des habitants. Ici il y en a donc 20, un par arrondissement. Le règlement de ce CAS prévoit l'attribution de diverses prestations.

Tandis que la Ville, au nom de la priorité à l'emploi, distribue des centaines de millions d'euros aux entreprises et finance toujours plus de « suivi social », elle se garde bien de faire connaître certains dispositifs destinés aux Parisiens. Les institutions sociales pratiquent en effet avec insistance une opacité défensive (Touche pas au grisbi, salope de pauvre !) Donc, comme nous, rendez service, faites savoir ces choses autour de vous !

Qui dans cette ville connaît l' « allocation exceptionnelle » ?

C'est la seule prestation « généraliste » potentiellement accessible à tous les Parisiens, elle peut atteindre pour un « isolé » attestant de 3 ans de résidence à Paris un montant de 3 287 €, pour un « isolé » attestant d'une durée de résidence à Paris inférieure à 3 ans un montant de 2 830 €, si on renouvelle ses demandes et en cumulant plusieurs attributions sur 12 mois. »

La suite de l'article incite ceux qui en ont besoin à « aller réclamer le versement de ces allocations exceptionnelles et à s'organiser pour les obtenir ».

L'article se finit par un appel à la mobilisation collective concernant cette aide : « Agir collectivement pour obtenir le versement de ces allocations exceptionnelles est également de bonne méthode, qu'on se le dise ! ».

L'allocation exceptionnelle passe alors du statut d'aide sociale facultative à un dû qu'il faut exiger.

3. Les conseils et les échanges de bonnes pratiques autour de l'allocation exceptionnelle : entre entraide et incitation implicite à la fraude

Internet est aussi un lieu d'échanges et de conseils sur l'accès aux droits sociaux.

Sur le site de la Coordination des intermittents et précaires d'Ile-de-France, une partie de l'article précise la démarche ainsi que les justificatifs à fournir. À cela s'ajoute des exemples de motifs de demande d'allocation exceptionnelle que les lecteurs pourraient mobiliser. Pour finir, une aide à la rédaction de recours en cas de refus est proposée par les permanences de la Coordination des Intermittents et des Précaires.

« Pour commencer, il suffit de se rendre au CAS de son arrondissement, ou aux permanences spécialisées dans l'accueil des sans domicile, afin d'effectuer une demande d'alloc. Il n'est ni nécessaire ni obligatoire d'avoir affaire à un travailleur social et au suivi qui va avec.

Le rdv a lieu avec un « agent administratif ». On vous demandera des justificatifs concernant vos ressources et vos dépenses. Puis la direction du CAS prendra une décision. Il faut savoir que cette allocation est dite « exceptionnelle » car cela permet de refuser de vous l'attribuer lorsque vous en avez déjà touché une (le plafond réglementaire des attributions est rarement atteint). De ce fait, toute première demande est par nature exceptionnelle et susceptible d'être mieux payée que les suivantes.

Outre un document d'identité, un justificatif de domicile (facture d'EDF, etc.), ou certificat d'hébergement attestant « sur l'honneur » que vous êtes bien Parisien (le mieux est d'établir la durée la plus longue possible, les droits variants avec l'ancienneté sur le territoire parisien, celle-ci doit toujours être supérieure à un mois), les papiers à fournir, lorsque vous en disposez, sont les suivants :

- avis d'imposition et feuilles de paye et/ou justificatif Pôle emploi (avis de fins de droits, rejet de demande d'indemnisation pour cause de « durée d'affiliation insuffisante » ou ouverture de droit) et/ou attestation de demande ou de versement de RSA par la CAF ;
- toute facture ou document justifiant de vos dépenses, quittances de loyer et spécialement les factures qui restent à payer, les devis et celles qui peuvent être dites « imprévues ».

De toute façon, vous avez du mal à joindre les deux bouts (manger, s'habiller, se déplacer, acheter un livre...), à payer un loyer et/ou d'autres factures (assurance locative, EDF, GDF, agios bancaires, etc.), des frais médicaux, une machine à laver ou un réfrigérateur tombé en panne est à remplacer d'urgence, besoin de lunettes, de transports, acheter de la peinture pour rénover votre logement, payer des photocops « pour chercher du taff » (mais on est pas forcément obligé d'en rajouter sur la normalité), prendre un billet de train pour telle ou telle raison, un découvert bancaire, des dettes, amicales ou plus officielles, une consommation de timbres postaux, faire réparer des vêtements, envoyer des faxes, un animal malade à soigner et une facture de véto, des dents à réparer avec un devis qui dépasse la prise en charge de votre mutuelle, sécu ou CMU... Et si vous ne voyez pas bien comment argumenter avec des preuves sur ce qu'il en coûte monétairement de vivre, demandez des idées autour de vous. »

¹⁹ http://www.cip-idf.org/article.php3?id_article=3250

Un dernier site, qui se présente plutôt sous la forme d'un forum, permet d'accéder aux pratiques de potentiels demandeurs : « ActuChômage.org²⁰ ». Ce n'est donc pas un article mais une discussion entre différents internautes s'échangeant des informations sur l'allocation exceptionnelle. Celle-ci est introduite par la question suivante : « Bonjour, l'un ou l'une d'entre vous a-t-il déjà bénéficié de cette allocation exceptionnelle au sein d'une autre ville que Paris et si oui, pourrait-il me dire quelles démarches il a dû entreprendre pour la demander. » S'en suivent alors les échanges rapportés ci-dessous :

« Faut vraiment être dans la merde et le justifier (impayés) pour y avoir droit. »

« Merci pour ta réponse. Ça, des impayés, j'en ai. Si j'ai bien compris, il faut s'adresser au CCAS de sa commune... L'un ou l'une d'entre vous saurait-il si les relevés de compte bancaires sont demandés pour la décision de la commission ? Merci »

« Je ne sais pas si c'est la même chose... Mais les ASSEDIC ayant mis pas mal de temps à commencer à payer ma mère : il manquait toujours un papier au dossier COMPLET... Une assistante sociale lui a accordé une aide exceptionnelle... Et oui c'est « normal » ma mère a dû justifier les entrées et sorties de son compte pour demander l'aide... »

Ces extraits mettent en avant les questions que peuvent se poser les potentiels bénéficiaires de l'aide : quelles démarches ? Quelles pièces justificatives ? Or ces informations sont bien entendu toutes disponibles sur le site de la Ville. Ce type de questionnement peut donc s'apparenter à un manque d'information initiale, mais aussi à la volonté d'échanger et de partager son expérience avec d'autres bénéficiaires plutôt que d'être simplement confronté à des informations communiquées par l'institution pouvant apparaître comme moins lisibles ou compréhensibles par une frange de la population.

IV. Les chantiers en cours ou à venir concernant l'allocation exceptionnelle

1. Le pilotage de l'allocation exceptionnelle

Le pilotage de l'allocation exceptionnelle a deux objets : il porte à la fois sur le budget affecté à cette aide et sur l'équité de traitement des demandeurs.

1.1. Le pilotage budgétaire

La SDIS élabore chaque année le budget global de l'allocation exceptionnelle en prenant en compte les dépenses des années précédentes ainsi que l'évolution attendue de celles-ci à partir des données disponibles et en intégrant les contraintes budgétaires éventuelles.

Les crédits globaux affectés à l'allocation exceptionnelle sont ensuite répartis par arrondissement. La formule de répartition prend en considération la population du territoire, son poids social, et le niveau de dépenses de l'année précédente.

En cours d'exécution budgétaire, le travail des services centraux de la SDIS consiste à suivre de manière rapprochée, mois après mois, la consommation des crédits alloués. Il s'agit de s'assurer que l'enveloppe déterminée en début d'année ne sera pas dépassée. Si un dépassement semble inévitable, du fait d'une hausse du nombre de demandes par exemple, un abondement de crédits sera réalisé en prélevant la somme nécessaire sur l'enveloppe d'un arrondissement dont la dotation est au contraire sous-consommée.

1.2. L'équité de traitement des usagers

Depuis 2013, un comité de pilotage de l'allocation exceptionnelle se réunit tous les trois mois environ. Composé de cadres de direction et de cadres intermédiaires issus de huit arrondissements différents, il a pour mission essentielle de réduire les écarts qui peuvent exister entre territoires en matière de taux de refus ou de montant moyen attribué par aide.

Pour ce faire, le comité placé sous l'égide des services centraux de la sous-direction des interventions sociales travaille à l'harmonisation des pratiques d'instruction et de décision, en élaborant des outils destinés aux instructeurs et aux décideurs, et en constituant progressivement une jurisprudence à partir de cas concrets. Grâce à l'ensemble des outils et au suivi mis en place, les écarts entre arrondissement se sont très sensiblement réduits.

²⁰ http://www.actuchomage.org/forum/index.php?f=8&t=4875&rb_v=viewtopic

2. Le travail sur les motifs de refus

Le comité de pilotage de l'allocation exceptionnelle a également entamé une réflexion autour des motifs de refus de l'allocation exceptionnelle.

La principale problématique résulte du fait que par souci de cohérence avec les conditions réglementaires de l'aide et pour des raisons de sécurité juridique, la liste des motifs de refus est limitative. Cela signifie en pratique que les décisionnaires, quelle que soit la situation présentée dans le dossier de demande d'allocation exceptionnelle, devront en cas de décision de refus sélectionner l'un des 32 motifs préenregistrés dans l'outil informatique d'instruction. Or, il existe des cas où aucun des motifs disponibles ne correspond tout à fait à la situation et où c'est donc un autre motif qui sera utilisé par défaut. Le travail du comité de pilotage vise à définir de nouveaux motifs répondant aux cas de figure non couverts actuellement, tout en restant en conformité avec le règlement municipal dont les dispositions relatives à l'allocation exceptionnelle (s'agissant notamment de l'objet des demandes) sont assez générales.

Par ailleurs, les travaux portent aussi sur la suppression de certains motifs, soit parce qu'ils sont devenus obsolètes soit parce qu'ils sont redondants avec d'autres motifs et qu'ils génèrent donc de la confusion dans l'esprit des décisionnaires.

Enfin, un chantier est mené pour simplifier et reformuler certains motifs de refus dont le libellé est trop complexe, dans un but d'une meilleure lisibilité et compréhension par les usagers concernés.

3. La généralisation de la délégation de décision

Le circuit de décision classique fait que ce sont les directeurs et leurs adjoints à compétence sociale qui décident les demandes d'allocation exceptionnelle instruites par les travailleurs sociaux des services sociaux de proximité, les agents instructeurs des services solidarité-familles, ou des services extérieurs partenaires (missions locales, associations de suivi RSA, CMP...).

Dans le cadre du dialogue de gestion mené par la sous-direction des interventions sociales avec les CASVP d'arrondissement, a émergé le souhait que la décision de ces demandes puisse être déléguée aux encadrants intermédiaires des services sociaux et services de prestations, c'est-à-dire aux responsables hiérarchiques directs des agents instructeurs de l'allocation exceptionnelle.

Après avoir constitué et réuni à plusieurs reprises un groupe de travail en 2015, une expérimentation est menée depuis début 2016 sur les 10^e, 11^e et 19^e arrondissements. Cette délégation correspond en réalité à la possibilité pour les encadrants concernés de pré-décider l'aide. Les notifications de décision restent à la signature de la direction pour des raisons juridiques.

La simplification du circuit de décision des aides financières recoupe différents enjeux et objectifs :

- la réduction du délai de traitement en diminuant le nombre de personnes intervenant sur ces demandes ;
- l'allègement des tâches des cadres des équipes de direction des CASVP d'arrondissement ;
- la valorisation du travail des encadrants d'équipe en leur confiant une responsabilité de décision.

Les bénéficiaires liés à ce nouveau circuit court de décision sont incontestables notamment parce qu'il responsabilise les agents instructeurs et favorise les échanges hiérarchiques.

« Grâce à la délégation, il y a plus d'échanges entre les chefs de service et les agents, plus de confiance réciproque. » **AI**

« La délégation de décision insufflé une dynamique de travail d'équipe, et ce jusque dans la décision, parce que cela permet d'échanger et de partager. » **AI**

Un bilan a récemment été fait après 18 mois d'expérimentation. Au vu des éléments de bilan, ces modifications répondent globalement aux attentes en termes de simplification des circuits et de charge de travail. Une généralisation de la délégation à l'ensemble des services sociaux de proximité et des services solidarité-familles des CASVP d'arrondissement est envisagée, tout en maintenant des critères « garde-fous » définis lors de l'expérimentation (ne peuvent être concernées les demandes devant être vues en comité consultatif, les demandes renouvelées pour la troisième fois et les montants supérieurs à 300 €).

4. L'ouverture à de nouveaux publics

La première partie de l'étude a montré que les jeunes étaient très peu représentés parmi les bénéficiaires de l'allocation exceptionnelle.

« Les jeunes sont moins informés que les personnes âgées, par exemple les étudiants ne savent pas que ça existe, contrairement aux personnes établies dans la vie qui ont l'habitude des services sociaux et des dispositifs. Et quand ils ont l'information, ils ne se déplacent pas parce qu'ils n'ont pas les trois ans de présence à Paris pour accéder à l'aide facultative en général. » **AI**

« Les jeunes que j'arrive le mieux à toucher ce sont ceux dont je suis les parents au titre du RSA. L'idée est de travailler avec les ayants-droits, surtout quand il n'y a pas de leviers avec les parents on se dit qu'il est possible de travailler avec l'enfant en cas de déscolarisation, de désorientation professionnelle, de désœuvrement. C'est aussi une demande des parents. » **AS**

« Il y a de temps en temps des demandes de jeunes, les étudiants par exemple viennent nous voir en juillet-août quand ils n'ont plus de bourse car elle s'étale sur dix mois seulement. Ils ont un petit loyer à payer, des fournitures à acheter, il y a des études qui coûtent cher, les étudiants vivent de pas grand-chose. Des fois c'est le CROUS qui les oriente vers le CASVP, ou sinon la mairie. » **AI**

Une réflexion va être menée pour trouver des pistes permettant de mieux « capter » ce public. Cela peut par exemple passer par un partenariat rapproché avec le CROUS, pour les étudiants. D'ores et déjà, le renforcement depuis plus d'un an entre l'allocation exceptionnelle et le Fonds d'Aide aux Jeunes géré par le Département a permis d'augmenter l'effort réalisé en direction de ce public à travers l'allocation exceptionnelle.

Il s'agit aussi par ailleurs, sans cibler un public particulier, de continuer à développer la stratégie d'« aller-vers » pour atteindre des personnes ne connaissant pas l'offre du CASVP en matière de prestations et ne fréquentant donc pas les CASVP d'arrondissement. Plusieurs actions sont déjà expérimentées à cette fin : équipes mobiles d'instruction, permanence en pied d'immeubles, Ma Mairie Mobile...

5. Allocation exceptionnelle et accompagnement social

Il s'agit pour le CASVP de s'interroger sur le mode d'instruction des allocations exceptionnelles, qui fait intervenir pour une même mission tantôt des personnels administratifs, tantôt des travailleurs sociaux. Est-il pertinent d'instruire une allocation exceptionnelle en dehors d'un accompagnement social ?

Lorsqu'un agent administratif d'un service instructeur traite une demande d'allocation exceptionnelle, il va s'efforcer de répondre à une demande d'aide financière de l'utilisateur mais ne sera peut-être pas en mesure de repérer d'autres problématiques, des difficultés plus lourdes nécessitant un accompagnement social.

« Je trouve très étrange que des agents administratifs de catégorie C instruisent des allocations exceptionnelles. Ils reçoivent la personne qui va exposer ses difficultés, ils rédigent un rapport qui sera transmis pour décision. Je pense que toute demande d'aide devrait passer par une évaluation du service social parce que nous faisons tout un travail autour (ouverture de droits, accompagnement budgétaire...). Quand je reprends certains dossiers je me dis que tel dispositif aurait pu être sollicité à la place de l'aide exceptionnelle ou que l'accompagnement social aurait pu être engagé plus tôt, je me dis qu'on a pu passer à côté de difficultés. » **AS**

L'idée serait donc de lutter contre une logique de guichet où une personne viendrait chercher une prestation, et de passer à un dispositif dans lequel est intégrée systématiquement une évaluation sociale globale. Le CCAS de Lyon a déjà opté pour ce type d'organisation.

Un tel changement de positionnement, qui pourrait aussi concerner d'autres aides délivrées par le CASVP, aurait des conséquences importantes sur l'organisation et le fonctionnement des CASVP d'arrondissement. Sur le fond, une expertise reste à mener car l'on peut aussi considérer que certaines demandes d'aide financière, si elles sont ponctuelles et bien ciblées, ne justifient pas une évaluation sociale.

Le groupe de travail dédié aux aides dans le cadre du projet d'action sociale de proximité de la SDIS a inscrit ce sujet dans sa feuille de route.

LA THÉMATIQUE DE L'ACCÈS AUX DROITS représente un axe de travail important pour le CASVP depuis plusieurs années ; l'étude suivante s'inscrit dans une réflexion plus large et dans un mouvement engagé au niveau national, à l'image du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013, qui affiche l'accès aux droits comme une priorité nationale. Dans cette logique, le CASVP entend poursuivre ses efforts pour améliorer la lisibilité de ses prestations et de leur connaissance par les Parisien·nes, afin de limiter le non-recours, et de contribuer à l'effectivité des politiques publiques. La meilleure connaissance du phénomène des abandonnistes constitue à cet égard une nouvelle étape.

ÉTUDE 2

Les abandonnistes

Présentation générale du contexte, des objectifs et de la méthodologie de l'étude

L'ÉTUDE S'INTÉRESSE À DES USAGERS qui connaissent les aides du CASVP, viennent déposer une demande mais ne vont pas au bout des démarches et ne perçoivent donc jamais l'aide en question. Le sujet est d'autant plus légitime que les demandes dites « batchées » (c'est-à-dire automatiquement supprimées au bout de deux mois en l'absence de retour des pièces justificatives par les usagers), représentent environ une demande créée sur dix.

Les taux d'abandon sont, en moyenne, plus élevés dans les services dédiés aux personnes retraitées ou handicapées que dans les services familles. Cette différence peut s'expliquer : les familles sont plus souvent suivies par un travailleur social et les oublis peuvent être plus fréquents chez certaines personnes âgées, notamment isolées.

L'étude montre qu'il s'agit avant tout d'abandonnistes « provisoires ». Les abandons concernent avant tout des renouvellements de prestation et peu de premières demandes, encore moins des demandeurs jusque-là inconnus par le CASVP. Ces abandons ne sont pas forcément définitifs et les mêmes demandes pourront être redéposées quelque temps plus tard. Il semble donc nécessaire de réfléchir en termes de « coupure », « rupture », « lenteur de renouvellement » ou « lenteur pour déposer une nouvelle demande ».

Les taux d'abandon variables peuvent laisser penser que l'organisation des CASVP d'arrondissement joue un rôle, mais s'agit-il de raisons tenant à l'organisation spatiale, au profil des usagers de l'arrondissement, aux pratiques professionnelle (comme à la manière dont les usagers sont accompagnés)? Si la taille et le niveau d'activité d'un CASVP d'arrondissement ou d'un service ne suffisent pas à déterminer directement son taux d'abandon, les pratiques organisationnelles découlant en grande partie de ces deux critères ont-elles une influence directe sur le nombre d'abandons puisqu'elles conditionnent la manière d'instruire la demande ou de l'enregistrer lors du dépôt¹. Par ailleurs la rencontre en face à face permet d'expliquer de manière plus claire les démarches à faire et d'avoir un effet « proactif » pour la suite. Ainsi l'utilisateur qui en bénéficie aura davantage tendance à venir redéposer des pièces manquantes lorsque la relation est personnalisée, l'administration lui apparaissant comme moins lointaine et plus humaine, que lorsque sa demande se fait entièrement par courrier. Enfin la « culture » de la relance (par téléphone et/ou courrier) d'un service aura-t-elle aussi un impact sur le nombre d'abandons en cours de démarches.

¹ Ces différentes façons d'instruire une demande montrent qu'il faut être prudent dans la comparaison des taux d'abandon d'un CASVP d'arrondissement à l'autre.

Cette recherche comporte un volet quantitatif et un volet qualitatif. Elle s'attache à identifier les causes de ce type de non-recours (cas de la prestation demandée et non reçue). La connaissance des causes – et donc des freins affrontés par les usagers – alimente ensuite la compréhension des leviers et moyens d'intervention dont dispose le CASVP pour prévenir ce non-recours.

Afin de prendre davantage conscience des freins qu'un usager peut rencontrer dans ses démarches, des temps d'immersion ont été réalisés dans les CASVP d'arrondissement. Il s'agissait de suivre le parcours d'un usager de son arrivée dans un CASVP d'arrondissement à l'instruction de sa demande, afin d'appréhender les difficultés de son point de vue, mais également de recueillir celui d'agents et de chefs de service.

Une enquête téléphonique a ensuite été menée afin d'identifier et de hiérarchiser les différentes raisons d'abandon, auprès de 99 abandonnistes, appelés entre le 23 mai et le 11 juin 2014. Quatre points ont été systématiquement abordés :

- la connaissance ou non par la personne du fait que sa demande n'a pas pu aboutir pour motif de dossier incomplet ;
- la connaissance ou non par la personne de l'existence du délai de deux mois pour compléter son dossier ;
- les raisons que la personne avance pour expliquer son abandon ; la mémorisation ou non par la personne de la relance effectuée par les services du CASVP.

Ce volet, mené en profondeur auprès d'un petit nombre de personnes, permet de dégager des pistes de compréhension et d'action plutôt que des résultats définitifs.

I. Les raisons d'abandon

(Présentation des résultats de l'enquête téléphonique)

Nous allons maintenant présenter les résultats de l'enquête téléphonique menée auprès des abandonnistes afin de tenter de voir quelle perception entretiennent les usagers de leur abandon et les raisons qu'ils mettent en avant pour l'expliquer.

1. Des usagers qui ne savent pas que leur demande est classée sans suite

31 % des personnes interrogées ne savent pas que leur demande n'a pas pu aboutir car il manquait des pièces à leur dossier. Parmi elles, 14 personnes ont compris ne pas être bénéficiaires de la prestation mais pensent à une autre explication que celle de la demande incomplète. 17 personnes n'ont pas conscience que leur demande n'a pas aboutie. L'utilisateur peut penser que sa demande est complète mais a été refusée ou se trouve encore en cours d'instruction. Dans de plus rares cas, il peut également avoir oublié l'existence de sa demande, ou confondre avec une autre prestation sociale et être ainsi persuadé de toucher l'aide.

D'autre part, 55 % des personnes interrogées affirment ne pas savoir disposer d'un délai de deux mois pour compléter leur demande ou ont appris l'existence de ce délai une fois la date de la suppression du dossier passée (7 personnes pour ce dernier cas de figure).

Au final, seules 38 % des personnes interrogées savent à la fois que leur demande est incomplète et que la date buttoir pour ramener des justificatifs est dépassée. Seules ces dernières sont donc conscientes d'avoir « abandonné » leur démarche de demande d'aide facultative. Inversement 62 % des personnes interrogées ne savent pas que leur demande a été supprimée pour motif de dossier incomplet.

Les raisons d'abandon identifiées

En ce qui concerne les motifs d'abandons, le répondant peut avancer plusieurs explications pour ne pas être allé au bout des démarches. 78 personnes ont ainsi donné une seule raison expliquant leur abandon, tandis que 21 en ont mis en avant au moins deux, ce qui porte le nombre total de raisons avancées à 124 (pour 99 personnes interrogées).

	Nombre de réponses	Pourcentage
L'incapacité à produire les justificatifs	35	28 %
L'incapacité du fait de la situation	22	18 %
Les usagers pensant être allés au bout des démarches	17	14 %
Les dissuasions administratives	15	12 %
L'inéligibilité	10	8 %
L'incompréhension des dispositifs	9	7 %
L'oubli	8	7 %
L'erreur d'instruction du CASVP	7	6 %

2. L'incapacité à produire les justificatifs

(Réponse donnée par 35 abandonnistes, soit 28 % des raisons évoquées)

Sur les 35 personnes avançant la difficulté à fournir des justificatifs pour expliquer l'abandon, 21 demandes déposées sont des renouvellements de la prestation. Avoir réussi à mener les démarches une première fois n'est donc pas gage de renouvellement des droits sans rupture. L'actualisation de certaines pièces transmises pour l'ouverture des droits peut devenir problématique au moment du renouvellement.

L'incapacité à produire des justificatifs est la raison la plus citée par les abandonnistes interrogés pour expliquer le fait de ne pas être allé au bout des démarches. Cette difficulté à fournir une pièce manquante est-elle la véritable cause de l'abandon ou d'autres raisons empêchent-elles l'utilisateur d'obtenir les documents nécessaires à la poursuite des démarches ? Ne pas pouvoir produire un justificatif pourrait être davantage un symptôme de l'abandon plutôt que sa cause véritable. Sur les 35 usagers ayant avancé l'impossibilité de fournir les pièces demandées, seulement 8 donnent une réponse complémentaire pour expliquer que leur demande n'ai pas pu aboutir. Parmi eux, 5 avancent une incapacité liée à leur situation (par exemple une fragilité psychologique trop importante pour réussir à obtenir les justificatifs auprès des autres administrations). Les 27 autres abandonnistes n'avancent aucune autre raison. La question de savoir si ces abandonnistes le sont uniquement pour les aides facultatives délivrées par le CASVP ou si ces derniers stoppent également les démarches auprès des autres administrations reste posée. Trois mois après la date de la suppression du premier dossier de demande, 17 demandes sur 27 avaient finalement été accordées, suite au dépôt d'une nouvelle demande. Ce chiffre laisse à supposer que ces bénéficiaires-là ont dû continuer à faire les démarches auprès des autres administrations fonctionnant avec une temporalité différente de celle du CASVP et sont au final parvenus à obtenir les justificatifs nécessaires.

2.1. La temporalité différente des autres administrations

Plusieurs documents délivrés par d'autres administrations (CAF, MDPH...) sont nécessaires pour compléter les demandes. Si le délai de traitement du CASVP est de 15 jours, ce n'est pas le cas des autres administrations qui travaillent avec une autre temporalité. Les usagers peuvent alors se retrouver bloqués dans la suite de leurs démarches au CASVP, le temps d'attendre une réponse pour un dossier déposé dans une autre administration. Les justificatifs longs à obtenir sont souvent ceux de la CAF, de la MDPH et de la CNAV. Plusieurs usagers se plaignent du manque de partenariat entre le CASVP et les autres administrations et ont eu le sentiment d'être renvoyé d'un lieu à l'autre sans que l'on puisse apporter de réponses claires à leurs questions. Les usagers ont ainsi des difficultés à comprendre pour quelles raisons les agents du CASVP ne peuvent pas instruire leur demande à partir du moment où la demande d'aide légale a bien été déposée, même si son aboutissement n'est pas encore connu.

2.2. L'ASPA

L'enquête téléphonique a offert des exemples de demande d'ASPA qui aurait mis plus d'un an à être instruite. Une personne affirme ainsi avoir déposé sa demande en mars 2013 et attendre encore en juin 2014 que celle-ci soit traitée. Certains usagers appelés sont bloqués dans leurs demandes à cause de l'ASPA et confirment à quel point les démarches sont longues et difficiles à mener en un an pour faire valider son dossier, un an étant la durée pendant laquelle un usager peut bénéficier de Paris Solidarité (PSOL) sans avoir fait valoir ses droits à la CNAV au préalable. Ce constat déjà fait au préalable avait donné lieu à la rédaction d'une note d'instruction stipulant que les bénéficiaires ayant effectué leur démarche auprès de la CNAV mais restant sans réponse quant à leur demande d'ASPA peuvent continuer à percevoir PSOL. Les appels passés pour la réalisation de l'étude semblent démontrer que cette consigne n'est pas systématiquement appliquée, certains usagers interrogés se retrouvant bloqués dans leur renouvellement de PSOL.

2.3. Le problème des « grands enfants »

Les documents concernant les « grands enfants » rattachés au foyer sont également difficiles à obtenir. Il s'agit ici des enfants majeurs qui souvent ne disposent d'aucune ressource mais ne sont pas inscrits à Pôle Emploi pour autant. Or, sans pouvoir justifier de l'absence de ressources des enfants majeurs déscolarisés vivant au foyer, les parents ne peuvent pas prétendre à l'aide. Certains usagers affirment ne pas toucher les aides car leurs enfants n'ont pas réalisé les démarches nécessaires. Une mère de famille explique que sa fille cherche une entreprise pour suivre un cursus en apprentissage et non un travail pérenne ce qui ne l'a pas motivée pour effectuer les démarches auprès de Pôle Emploi. Le travailleur social rencontré affirme que dans de nombreuses situations les enfants ne sont pas présents tout le temps au foyer ou que des conflits au sein de la famille aboutissent à ce qu'il soit difficile pour les parents d'arriver à obtenir ces papiers.

2.4. La justification des trois ans de présence à Paris dans les cinq dernières années

Certaines personnes ont eu une période d'errance ou ont été expulsées de leur ancien lieu d'habitation. Justifier de sa domiciliation parisienne pendant ces périodes peut s'avérer difficile (pertes de papiers ou absences de justificatifs recevables). De même (témoignage impossible à vérifier), d'après certains usagers interrogés, des bailleurs ne voudraient pas délivrer de quittances afin que l'usager ne touche pas l'aide et puisse être expulsé du logement.

3. L'incapacité du fait de la situation

(Réponse donnée par 22 abandonnistes, soit 18 % des raisons évoquées)

3.1. Les difficultés à se déplacer pour faire les démarches

Certains usagers peuvent être dans l'incapacité de mener les démarches seuls car ils sont porteurs d'un handicap qui nécessite l'aide d'un tiers pour les accompagner, ou du moins une organisation plus compliquée pour pouvoir venir. Une hospitalisation peut également être à l'origine de l'abandon de la demande. D'autres usagers étaient dans l'incapacité ponctuelle de mener les démarches, car ils ont fait face à des événements replaçant la demande d'aide comme secondaire (décès d'un proche avec retour au pays, maladie d'un parent...).

3.2. La fragilité psychologique

Sur les 99 appels, 15 personnes semblent fragilisées psychologiquement, perdues ou en période de dépression. L'instabilité psychique expliquerait l'incapacité de certains usagers à mener les démarches jusqu'à leurs termes. Alors que certains usagers répondent uniquement aux questions posées de façon claire pour ne pas passer trop de temps au téléphone, d'autres commencent en revanche à raconter leur parcours et leur situation actuelle dans les moindres détails. L'appel pouvait alors durer 45 minutes et il était nécessaire de profiter d'une pause pour mettre fin à la conversation. Beaucoup de ces usagers ont en effet profité de l'appel pour confier leur souffrance ou la peur et l'impuissance qu'ils pouvaient ressentir face à leur situation. Ils ont souligné l'importance qu'ils accordent au fait d'être bien reçus et écoutés au CASVP étant donné que le rôle qu'ils attribuent à la structure est avant tout de « faire du social ». Certains ont clairement mentionné la phase dépressive voire suicidaire par laquelle ils étaient passés, parfois ont pleuré au téléphone. Quelques uns ont regretté que les agents ne prennent pas plus de temps lorsqu'ils reçoivent un usager, du fait du nombre de dossiers à traiter, et, du coup, que les explications données ne soient pas parfaitement claires ou les particularités de leur situation personnelle pas toujours bien saisies.

4. Les usagers pensant être allés au bout des démarches

(Réponse donnée par 17 abandonnistes, soit 14 % des raisons évoquées)

17 abandonnistes estiment que leur dossier est complet mais que leur demande a probablement été refusée par le CASVP ou se trouve encore en cours d'instruction. Ces abandonnistes estiment ne pas avoir été informés après avoir renvoyé des pièces que leur demande n'était pas encore complète. Le fait de recevoir une réponse pour une autre demande d'aide déposée au CASVP au même moment que celle supprimée peut également amener les usagers à penser que cette dernière a été refusée par le CASVP. Si l'usager reçoit une réponse favorable à la première aide, il va penser que l'absence de nouvelle pour la demande supprimée signifie qu'il ne répond pas aux critères. Et à l'inverse, s'il reçoit une réponse défavorable à la première aide, il va penser que le dossier sans nouvelle a également abouti à un rejet.

Dans le cas où les usagers imaginent avoir obtenu un refus ou que leur demande est encore en cours d'instruction, plusieurs trouvent cette situation étrange et se doutent qu'il y a un problème avec leur dossier. Ces usagers affirment généralement avoir renvoyé les pièces justificatives manquantes par courrier et n'avoir plus jamais été contacté par le CASVP pour les informer que leur demande n'était toujours pas complète. Même lorsque ces usagers pensent avoir obtenu un refus, ils affirment ne pas savoir comment obtenir des informations et n'osent pas venir redemander des explications dans un CASVP d'arrondissement. Des usagers ont avancé le fait qu'ils étaient déjà satisfaits de l'existence d'un système d'aides sociales pour les soutenir : ils ne se voyaient donc pas demander en plus pourquoi une aide leur avait été refusée sur le mode de la réclamation. L'un a avancé sa fierté. Ces usagers n'affirment pas qu'ils ne feront plus appel au CASVP dans le futur. Cependant, pour l'instant, ils préfèrent attendre et chercher une autre alternative financière. Pour ce profil d'usagers, le coup de téléphone passé pour l'enquête peut les inciter à venir redéposer une demande. Par l'appel reçu, ils savent que leur dossier est incomplet via une démarche du CASVP qui est venu les solliciter. Ils ne sont donc plus placés dans la position de l'individu «réclamant» de façon insistante des aides sociales.

5. Les dissuasions administratives

(Réponse donnée par 15 abandonnistes, soit 12 % des raisons évoquées)

Quinze usagers affirment ne pas avoir complété leurs dossiers tout de suite, les démarches demandant selon eux beaucoup de temps et d'énergie. Ces usagers ne connaissent pas forcément le délai de deux mois ce qui explique aussi qu'ils puissent repousser les démarches. Le manque de temps est souvent un facteur avancé par les personnes avec le fait que les démarches semblent trop compliquées et qu'elles ne seraient «pas douées pour ça». Les usagers ont peur de devoir attendre (soit au CASVP soit dans une autre administration) et d'être renvoyés d'une administration à une autre.

Devoir ouvrir un dossier pour une demande d'aide auprès de certaines administrations tout en sachant qu'on ne peut y prétendre (car non éligible aux critères d'attribution), seulement dans le but d'obtenir un justificatif de refus (par exemple pour la CAF), peut également être dissuasif. Plusieurs usagers affirment être «dépassés» par les formalités et procédures administratives. Le manque de compréhension globale du système tend à les freiner dans les démarches, car ils redoutent par avance une procédure dont ils ont l'impression de ne jamais «voir le bout».

Le fait d'avoir essuyé un refus pour une autre demande peut également s'avérer dissuasif. À titre d'exemple, un abandonniste déclare qu'avoir reçu un refus pour son renouvellement PEF sans en comprendre la raison, a été un élément supplémentaire ne l'incitant pas à revenir compléter son dossier (les autres raisons étant le fait que les démarches semblaient longues et compliquées).

6. L'inéligibilité

(Réponse donnée par 10 abandonnistes, soit 8 % des raisons évoquées)

Dix personnes indiquent ne pas remplir les critères d'attribution. Ces personnes étaient soit inéligibles à la base (7 répondants), soit ont connu un changement de situation depuis le dépôt de la demande (3 répondants). L'inéligibilité est donc loin d'être la cause principale d'abandon même si c'est un motif non négligeable.

7. L'incompréhension des dispositifs

(Réponse donnée par 9 abandonnistes, soit 7 % des raisons évoquées)

7.1. La confusion entre aides légales et aides facultatives

Plusieurs personnes confondent les aides facultatives et les aides légales, notamment en ce qui concerne les aides au logement. Plusieurs usagers sont redirigés vers la CAF lors de leur passage dans un CASVP d'arrondissement afin de faire valoir leurs droits légaux. Cependant, tous ne comprennent pas que les aides au logement du CASVP sont des aides différentes des APL/ALS/ALF et cumulables avec celles-ci. Une fois qu'ils sont allés à la CAF, plusieurs usagers ne reviennent plus au CASVP, persuadés de désormais bénéficier de l'aide. Dans le même ordre d'idée, tous ne comprennent pas que recevoir un refus pour les APL/ALS/ALF ne signifie pas nécessairement une inéligibilité pour les aides au logement du CASVP. Au contraire, ce justificatif de refus est même une pièce nécessaire pour pouvoir compléter son dossier. Certains usagers peuvent alors ne pas revenir en pensant ne pas remplir les conditions alors qu'ils n'ont simplement pas compris l'articulation entre les différents dispositifs. Un usager a ainsi affirmé au téléphone qu'un agent du CASVP l'avait informé de son inéligibilité à Paris Logement, raison pour laquelle il n'était pas revenu. La discussion a ensuite montré qu'en réalité l'agent avait voulu lui faire comprendre qu'il serait probablement inéligible aux APL/ALS/ALF mais qu'il lui fallait un justificatif de refus délivré par la CAF pour pouvoir prétendre à Paris Logement.

7.2. L'incompréhension du moment auquel un usager peut faire valoir ses droits

Des personnes ne savent pas qu'elles peuvent déposer une demande à tout moment de l'année. Certains usagers qui ont l'habitude de faire leur renouvellement toujours au même moment mais n'ont pas réussi à réunir l'ensemble des justificatifs dans le délai imparti pensent qu'ils doivent attendre l'année suivante pour redéposer une demande. Ces usagers étaient surpris en apprenant qu'en cas de dossier complet, ils pouvaient déposer une demande à tout moment de l'année, et pas seulement lorsqu'ils avaient reçu une lettre les incitant à venir renouveler leurs droits.

8. L'oubli

(Réponse donnée par 8 abandonnistes, soit 7 % des raisons évoquées)

Huit personnes ont oublié avoir déposé une demande ou de poursuivre les démarches. Deux pistes d'explication peuvent être avancées : la lisibilité entre les différents dispositifs et les administrations peut ne pas être suffisamment claire. Les usagers perçoivent alors mal la différence, confondent les dispositifs, et ne se rappellent plus vraiment pour quelle aide ils ont déposé une demande. Cette confusion peut être renforcée par le fait qu'un travailleur social ait orienté l'utilisateur pour demander tel ou tel type d'aide, sans que ce dernier ait compris les dispositifs et l'articulation entre les différentes administrations. L'autre piste d'explication est le fait que beaucoup d'usagers font face à d'autres problématiques (santé, fragilité psychologique...) contribuant à un oubli de la demande déposée.

9. L'erreur d'instruction du CASVP

(Réponse donnée par 7 abandonnistes, soit 6 % des raisons évoquées)

Sept demandes supprimées le seraient, d'après les usagers interrogés, suite à des erreurs de la part des agents. À noter que, lorsque le cas se produit effectivement et que l'erreur est décelée, la rétroactivité est appliquée à partir du moment où l'utilisateur est éligible à l'aide. Les erreurs identifiées dans cette étude sont différentes dans chaque cas. Il n'a pas pu être établi l'existence d'un type d'erreur récurrent.

10. Les caractéristiques sociodémographiques comme freins possibles à l'accès aux droits

Différents éléments tenant aux caractéristiques sociodémographiques des abandonnistes peuvent renforcer les difficultés à aller au bout des démarches de demande d'aide. Dans les critères potentiels d'explication se retrouvent, par exemple, la maîtrise de la langue française, les capacités de lecture et d'écriture, le niveau de socialisation (avec un impact supposé en fonction des liens familiaux ou communautaires plus ou moins forts selon les cas), ainsi que la situation sociale de la personne.

L'isolement ou l'illettrisme peuvent venir augmenter le poids des difficultés rencontrées dans les démarches et expliquer en partie l'abandon de leur poursuite. Au cours de l'enquête téléphonique, plusieurs abandonnistes ont déclaré ne pas savoir lire ou ont passé le téléphone à un autre membre de la famille maîtrisant mieux le français qu'eux. Ces difficultés avec la langue, principalement à l'écrit, constitue un frein dans les démarches d'accès aux droits. Les demandeurs ont alors besoin d'être accompagnés par un travailleur social, un membre de leur famille ou de leur entourage afin de pouvoir compléter leurs dossiers. Les agents ont indiqué que dans ces familles, le bénéficiaire vient souvent faire les démarches accompagné de son enfant afin que celui-ci traduise au besoin la conversation. Dans le même ordre d'idée, dans certaines communautés, un membre peut servir de relai informel entre les potentiels bénéficiaires et le CASVP en informant son groupe de l'existence de l'aide et en accompagnant les potentiels bénéficiaires dans leurs démarches. Ces deux techniques

(l'appui d'un enfant ou d'une personne relai) permettent d'amoindrir l'impact négatif sur les démarches des problèmes de compréhension liés à une mauvaise maîtrise de la langue française.

Ces exemples montrent aussi l'importance que peut avoir le niveau de socialisation de la personne afin de contourner certains obstacles freinant l'accès aux droits. Les statistiques extraites de Piaf tendent à montrer que vivre dans un foyer composé de plusieurs personnes n'est pas un élément suffisant pour baisser la probabilité d'abandonner les démarches (63 % des abandonnistes ne sont pas des Parisiens isolés). Cependant, la socialisation du demandeur peut jouer un rôle. Les foyers plus isolés des réseaux d'aides auront en effet peut-être plus de difficultés à aller au bout des démarches que les personnes ayant dans leur entourage ou voisinage d'autres bénéficiaires pouvant être personnes ressources.

Le dernier élément à prendre en compte concerne la situation sociale de la personne demandant l'aide. L'assistante sociale rencontrée a ainsi souligné la différence entre l'urgence potentielle de la situation des personnes qui viennent au CASVP et qui ne peuvent plus attendre pour recevoir de l'aide et le délai plus long nécessaire pour en obtenir. Certains demandeurs se concentrent d'abord sur les solutions à très court terme plutôt que sur les démarches à mener pour obtenir une aide pérenne mais qui ne pourra être perçue que plus tard.

II. Les pistes d'amélioration

Cette étude a mis en lumière plusieurs pistes de travail qui méritent d'être approfondies dans l'optique d'améliorer l'accès aux droits aux aides facultatives et de diminuer le nombre d'abandons. La première piste concerne l'amélioration de la communication afin que les usagers comprennent mieux les démarches qu'il leur reste à faire, la seconde à revoir le processus de relance pour proposer un meilleur suivi aux usagers. Enfin la dernière réside dans la simplification et le réajustement de certaines procédures dans l'optique de rendre les démarches plus fluides.

1. Améliorer la communication auprès des usagers

Le premier point qui mérite d'être travaillé est la communication en direction des usagers pour les informer de la suite à donner à leur demande. Lors des différentes étapes de l'instruction, il existe des documents types transmis à l'utilisateur pour lui permettre de comprendre le déroulement de l'instruction ; la situation actuelle de sa demande et les prochaines démarches à faire. Ces outils et documents utilisés par le CASVP ne sont pas toujours bien compris par les bénéficiaires ce qui peut conduire à des incompréhensions et favoriser l'abandon. Face à ce constat, certains services ont décidé de ne pas utiliser les documents disponibles dans Piaf et s'appuient sur des documents développés en local. D'un CASVP d'arrondissement à l'autre et parfois même d'un service à l'autre, ce sont souvent les mêmes documents qui ont été reproduits, preuve que certains formulaires édités par Piaf sont jugés perfectibles et par là même peu utilisés par les agents (cas de la liste des pièces justificatives à fournir notamment). Les différents services semblent en revanche ne pas avoir fait remon-

ter ces observations en central afin de garder une certaine marge de liberté sans être contraint d'utiliser les documents officiels. La communication autour du délai de deux mois semble poser des soucis particuliers. L'étude téléphonique a montré que 55 % des abandonnistes interrogés ne connaissaient pas l'existence de ce délai pour compléter un dossier avant de voir leur demande supprimée. Bien qu'ils soient systématiquement informés par l'agent de l'existence de ce délai lorsqu'ils viennent déposer un dossier, ce pourcentage traduit un déficit de communication quand elle est faite à une date ultérieure au dépôt de demande.

Retravailler certains documents et améliorer la manière de transmettre certaines informations qui ont du mal à trouver échos chez les usagers peut alors être un premier moyen de freiner l'abandon.

1.1. La liste des pièces justificatives

La plupart des services observés n'utilisent pas la liste des pièces justificatives disponible dans Piaf telle qu'elle est conçue. De nombreux services ont créé leur propre liste de pièces justificatives, d'autres impriment la liste officielle et la modifient de manière manuscrite. Le premier problème posé par la liste disponible dans Piaf est d'être conçue par type d'aide. Un usager devrait donc en théorie recevoir autant de listes de pièces justificatives à fournir qu'il a déposé de demandes différentes. Les CASVP d'arrondissement ont au contraire choisi de regrouper toutes les pièces à solliciter sur une liste unique, les agents cochent ensuite les pièces manquantes concernant l'usager. Même dans les services où la liste disponible dans Piaf est utilisée, les agents impriment la liste comportant le plus grand nombre de justificatifs puis rayent ou cochent de façon manuscrite les pièces que l'usager doit rapporter. Certains services ont également fait le choix de reformuler la manière dont une pièce était demandée, jugeant que la version originale n'était pas suffisamment claire pour les usagers.

Sur les listes retravaillées, la demande de pièce d'identité a par exemple été simplifiée (la liste d'une page énumérant les justificatifs possibles pour la remplacer disponible dans Piaf n'est pas transmise aux usagers). Sur certaines listes, il est également précisé qu'à la place des factures de gaz ou d'électricité, un échéancier peut être fourni. La demande de RIB est parfois explicitée (comporte un numéro BIC et IBAN). Souvent, il est également précisé ce qui est exactement attendu quant à l'avis d'imposition (nécessité d'envoyer toutes les pages, année exacte attendue (avis de 2013 sur les ressources de 2012)...

Deux raisons principales peuvent justifier un travail de la liste des pièces justificatives. La première raison tient à la nécessité de la rendre plus compréhensible dans ces formulations afin que les usagers ramènent directement les bonnes pièces sans avoir besoin d'être relancés plusieurs fois parce qu'ils se sont trompés de document (exemple de l'avis d'imposition pour lequel beaucoup d'erreurs sont recensées). L'idée de produire un document comportant des spécimens pourrait également être envisagée, notamment pour faciliter la compréhension des usagers peu à l'aise avec l'écrit. Le second intérêt d'une refonte de la liste de pièces justificatives est d'éviter de décourager les usagers. Le fait de recevoir différentes listes de pièces manquantes réparties sur plusieurs pages lors du dépôt des demandes peut en effet être rédhibitoire et donner le sentiment de

démarches lourdes dont il risque d'être difficile de voir le bout. Regrouper les différentes pièces sur un formulaire unique semble alors important pour éclaircir les démarches à entreprendre et ne pas faire percevoir l'aboutissement des demandes comme inaccessible.

La mise en œuvre de la gestion électronique des documents permettra d'apporter une réponse partielle à cette problématique puisque ce déploiement s'accompagnera de la mise en place d'un nouveau module de gestion des pièces justificatives dans PIAF qui permettra d'adapter la liste à la situation du demandeur : l'instructeur cliquera en effet sur les pièces à fournir, PIAF imprimant ensuite une liste ne comprenant que les pièces visées par l'instructeur. Si l'usager continuera de recevoir plusieurs listes de pièces manquantes, celles-ci seront tout de même plus courtes ce qui pourra avoir un effet moins dissuasif.

1.2. Le LT8

Le LT8 est le formulaire rempli par l'usager et remis au CASVP portant des informations personnelles sur le bénéficiaire potentiel et indiquant l'aide facultative demandée. Les LT8 des différentes aides du CASVP comportent un paragraphe en bas de page mentionnant trois points informatifs : l'engagement pour le bénéficiaire à déclarer tous changements de situation, le délai de deux mois pour compléter son dossier et l'ouverture des droits prenant effet à la date de dépôt de la demande. Des agents et chefs de services déplorent que ce paragraphe soit écrit en tout petit et que deux de ces trois informations figurent uniquement sur un document remis au CASVP et que l'usager ne garde donc pas en sa possession. D'après les agents questionnés, dans la majorité des cas les usagers ne liraient pas ce paragraphe. En effet dans un CASVP d'arrondissement le demandeur remplit souvent le LT8 sur place et le donne immédiatement à l'agent. Or sur ces trois points, deux représentent les engagements que prend l'usager vis-à-vis de la structure, il semble donc important que la personne puisse en garder une trace. Une piste d'amélioration pourrait consister à recopier ces informations en plus grande taille sur l'accusé d'enregistrement de l'aide ou à fournir directement une copie de ce LT8 à l'usager.

Autre remarque concernant les LT8, particulière à l'aide Paris Énergie Famille (PEF) ; le paragraphe de choix entre la proportion d'aide sur l'électricité et la proportion d'aide sur le gaz peut poser problème. En effet beaucoup d'usagers ne comprennent pas ce qui est demandé et cochent soit l'ensemble des cases soit à l'inverse aucune. Plusieurs agents trouvent également ce paragraphe étrange étant donné que généralement l'usager bénéficiera du plafond maximal de l'aide quelle que soit la répartition entre gaz et électricité choisie. Dans plusieurs services familles, il a été demandé aux agents d'accorder une attention toute particulière à l'explication de ce paragraphe quand un usager vient souscrire l'aide PEF ainsi que de vérifier systématiquement qu'un choix ait été correctement rempli lorsque l'usager vient redéposer un dossier complet à l'accueil. La question se pose néanmoins de l'intérêt de maintenir ce paragraphe sur le LT8 PEF dans la mesure où le choix fait par l'usager ne semble pas avoir d'implication sur le montant de l'aide finalement perçu.

1.3. La lettre de relance

Dans la procédure actuelle, une lettre de relance est envoyée à tous les usagers 7 jours après la date de dépôt de demande en cas de dossier incomplet. La majorité des services suivent cette directive et utilisent pour cela la lettre de relance extraite de Piaf. Une remarque importante par rapport à cette lettre : le délai de deux mois pour ramener les pièces manquantes n'y est pas mentionné (il est précisé de renvoyer les justificatifs « le plus rapidement possible »). Les seuls documents où ce délai est clairement mentionné sont le LT8 et l'accusé d'enregistrement de l'aide. Dans le cas d'une demande traitée par courrier, il est possible de joindre à la liste des pièces à fournir un accusé d'enregistrement de l'aide afin que ce délai apparaisse. Certains agents soulignent alors de façon manuscrite cette information pour la faire ressortir. Il est cependant à noter que cet accusé d'enregistrement n'est pas renvoyé automatiquement par tous les services aux usagers. Certains usagers n'ont donc pas en leur possession de trace écrite de ce délai. Lorsque la demande a été déposée dans un CASVP d'arrondissement, cet accusé d'enregistrement est remis à l'utilisateur lors de son passage dans un CASVP d'arrondissement, mais il n'est pas informé de nouveau du délai dont il dispose pour compléter son dossier lorsqu'il reçoit le courrier de relance. Afin d'améliorer la communication auprès des usagers, l'existence de ce délai pourrait par exemple être ajoutée sur la lettre de relance type (voire même avec la possibilité d'indiquer la date exacte à laquelle la demande de l'utilisateur sera classée sans suite, en précisant également le nombre de jours restants pour compléter son dossier).

Plusieurs usagers ont également mentionné le fait qu'ils n'avaient pas remarqué la lettre de relance dans leur boîte aux lettres. Veiller à l'utilisation d'enveloppes portant le logo du CASVP peut inciter l'utilisateur à prendre connaissance de ce courrier de relance.

2. Revoir le processus de relance pour un meilleur suivi des usagers

Hormis l'amélioration des documents à destination des usagers, un autre point pouvant être travaillé concerne le processus de relance qui n'est pas nécessairement perçu comme telle par les usagers notamment en raison de sa temporalité.

Lors de l'étude téléphonique, seules 37 % des personnes interrogées affirmaient se rappeler avoir été relancées par le CASVP pour leur demander de compléter leur dossier. Il s'agissait avant tout de personnes ayant été contactées par courrier. Cependant, si ce taux paraît faible, cela ne signifie pas pour autant que la relance envoyée 7 jours après le dépôt de la demande n'a pas été reçue par les usagers. En effet, l'enquête téléphonique a montré que, dans de nombreux cas, ce courrier n'est pas perçu comme une relance mais comme une information de réception et d'enregistrement de la demande. Ce constat s'explique d'abord par le fait qu'en cas de traitement par courrier, certains agents envoient l'accusé d'enregistrement de demande au même moment que la lettre de relance. C'est donc à l'occasion de cette relance à 7 jours que les usagers sont également tenus au courant du bon dépôt de leur demande. Le second point expliquant cette confusion entre relance et enregistrement de la demande est la date de ce courrier. L'envoi de cette lettre étant très proche de

la date de passage dans un CASVP d'arrondissement ou de la date de dépôt par courrier, la lettre de relance est davantage perçue par les usagers comme un certificat d'enregistrement de la demande que comme une véritable relance. Certains usagers ont donc probablement affirmé qu'ils n'avaient pas été relancés par les services du CASVP bien qu'ils se souvenaient de ce courrier, mais ne le considéraient pas comme un rappel.

Les agents interrogés trouvent également la date d'envoi de cette lettre de relance trop rapprochée de celle du dépôt de demande. Si l'utilisateur envoie par la poste les pièces justificatives manquantes peu de jours après son passage dans un CASVP d'arrondissement, généralement son courrier n'a pas le temps d'arriver et d'être traité, que la lettre de relance est déjà partie. Non seulement, dans ce cas la lettre de relance n'est pas utile mais les agents reçoivent régulièrement (voire tous les jours sur certains services) des appels d'utilisateurs qui ont reçu cette lettre après avoir envoyé les pièces manquantes et qui s'inquiètent des suites de leur demande pensant que leur courrier a été perdu. Pour les usagers ayant effectivement besoin de se voir rappeler la liste des pièces justificatives manquantes pour compléter leur demande, le délai de 7 jours semble arriver trop tôt. L'utilisateur a en effet encore plus d'un mois et demi pour finaliser sa demande et vient juste d'effectuer les premières démarches. Une relance plus en aval semblerait alors plus indiquée afin de lui rappeler qu'il a des papiers à fournir pour compléter son dossier. Les relances effectuées plus tard semblent, d'après les agents, avoir plus d'impact. Certains suggèrent une relance trois à deux semaines avant la fin du délai mais la proportion de dossiers à traiter ne leur laisse pas forcément le temps de le faire.

Il pourrait donc être intéressant, soit de prévoir une seconde relance vers la fin du délai de deux mois afin de rappeler à l'utilisateur qu'il lui reste peu de temps pour compléter son dossier, soit de décaler la date de ce courrier afin de lui laisser suffisamment de temps pour réunir les pièces. Cette évolution permettrait que ce courrier soit réellement perçu comme un rappel. Si cette dernière option est adoptée, il est alors important de veiller à ce que tous les services envoient bien l'accusé d'enregistrement avec la liste des pièces manquantes lorsque la demande est déposée par courrier, certains services ayant jusqu'à présent décidé d'attendre les 7 jours pour envoyer ces documents afin d'éviter que les deux courriers (pièces manquantes et relance) ne se croisent.

3. Simplifier et réajuster certaines procédures

3.1. Le rappel aux agents des mesures simplificatrices déjà existantes

Certains freins rencontrés par les usagers ont déjà été identifiés par le CASVP et des procédures ont été déterminées afin de répondre à ces situations particulières. C'est par exemple le cas pour les personnes retraitées qui demandent un renouvellement de l'aide Paris Solidarité (PSOL) sans avoir encore de réponse pour leur demande d'ASPA. Il a été précisé que les agents peuvent instruire le renouvellement PSOL si l'utilisateur a déposé sa demande d'ASPA auprès de la CNAV (que son dossier ait ou non été traité) ou même si l'utilisateur prouve qu'il a entamé des démarches en ce sens. Les résultats de l'enquête téléphonique montre que cette instruction n'est pas forcément connue de tous les agents, certains usagers ayant déclaré ne pas avoir pu renouveler leur Paris Solidarité bien qu'ils aient fait les démarches nécessaires auprès de la CNAV. Il pourrait alors être utile de (re)communiquer cette instruction (en précisant la procédure à suivre dans PIAF) auprès des agents afin qu'elle soit appliquée par tous.

3.2. La date de suppression automatique de la demande

Actuellement, les demandes sont supprimées deux jours après la date butoir pour compléter son dossier. Des agents et chefs de service ont fait remarquer qu'il serait bon de décaler cette date d'une semaine, afin d'éviter que certains dossiers complétés dans le délai imparti ne soient classés sans suite faute d'avoir eu le temps d'être instruits suffisamment rapidement. La date prise en compte est celle du cachet de la poste ou du dépôt dans un CASVP d'arrondissement. Or, lorsque le dossier est finalisé peu de temps avant la fin du délai, la demande n'a pas toujours pu être instruite sous deux ou trois jours, dans le cas où le courrier arrive trop tard, ou si l'activité est particulièrement soutenue dans le service à ce moment-là. Le fait qu'une demande soit supprimée oblige alors à redéposer un dossier (en appliquant une rétroactivité pour que l'utilisateur ne perde pas de droits). En décalant d'une semaine la date de la suppression informatique, les agents bénéficieraient d'une marge de manœuvre pour instruire dans les temps les demandes complétées tardivement.

3.3. Le renouvellement des aides PRH

Une majorité d'abandons concerne les renouvellements et non les premières demandes (part des renouvellements dans les demandes supprimées car incomplètes en 2013 : 63 %). Deux facteurs d'explication peuvent être avancés : le fait que les documents soient de nouveau difficiles à fournir et le fait que certains usagers ne savent pas que leur aide doit être renouvelée. En effet, à l'inverse des aides légales souvent pluriannuelles, les aides facultatives doivent être renouvelées chaque année afin de prévenir les changements de situation.

Pour faciliter les procédures de renouvellement, certains agents avancent l'idée d'une simplification des pièces demandées pour les aides de type PRH étant donné que les ressources des personnes âgées varient peu d'une année sur l'autre. Ce fait pris en compte, la question de l'utilité de demander une nouvelle fois les justificatifs de retraites un an plus tard se pose. Une piste à explorer peut être d'attribuer l'aide pour une durée supérieure à un an dans le cas des personnes âgées, en partant du principe que leur situation ne change a priori pas d'une année sur l'autre.

3.4. Les partenariats du CASVP

Plusieurs abandonnistes interrogés ont souligné les difficultés rencontrées par l'obligation d'alterner entre les différentes administrations afin d'obtenir les justificatifs demandés. Ils ont déploré les limites du partage d'informations entre les structures qui pourtant allégerait leurs démarches. Une première piste d'amélioration pourrait consister à faciliter ce partage entre la DASES et le CASVP en améliorant l'articulation des deux structures. D'autres partages d'informations pourraient également avoir lieu, par exemple en laissant les agents instructeurs du CASVP avoir accès à CAF Pro afin de savoir où un usager en est dans ses démarches lorsque celui-ci éprouve des difficultés à lui expliquer.

La création d'une plate-forme unique d'accès aux droits rassemblant les différents services et administrations sociales, projet actuellement en cours de réflexion (et dans le prolongement de l'expérimentation du dossier unique de l'utilisateur), constituerait une véritable innovation. Cette plate-forme regrouperait en une interface unique les différents acteurs du social à Paris. Dans la version la plus aboutie, elle donnerait accès aux usagers à l'ensemble des dispositifs sociaux sur un même site (supposant que les agents de cette plate-forme ait la capacité d'instruire ou au moins de recueillir les demandes sur place). Les démarches seraient alors simplifiées : l'utilisateur ne transmettrait qu'une seule fois ses documents, utilisées ensuite par toutes les différentes administrations présentes pour traiter les aides. Non seulement cette plate-forme unique pourrait limiter le non-recours causé par la méconnaissance des dispositifs existants, mais elle pourrait également limiter l'abandon en cours de démarche en diminuant l'impression pour l'utilisateur d'être engagé dans un dédale administratif dont il ne perçoit pas la fin.

4. Poursuivre et approfondir la connaissance du phénomène d'abandon

Aujourd'hui, toutes les CASVP d'arrondissement n'utilisent pas la procédure de « batchage » de la même manière. Certaines font le choix de refuser certaines demandes pour motifs de « situation invérifiable » afin de pouvoir envoyer un courrier à l'utilisateur pour l'avertir du non aboutissement de sa demande (cf. encadré sur la comparaison entre deux CASVP d'arrondissement voir p.15). D'autres privilégient la procédure de batch, réduisant par ailleurs leur taux de refus. Ces différences de pratiques, d'utilisation de la procédure, rendent difficiles l'établissement de statistiques fiables sur les batchs. Or, afin de pouvoir mesurer les besoins en matière d'amélioration d'accès aux droits et évaluer l'efficacité des dispositions prises, il faudrait pouvoir analyser avec plus de précisions les taux de batch.

Une solution pouvant être envisagée serait de notifier aux usagers que leur dossier est batché. Dans tous les cas (refus ou batch), l'utilisateur serait donc informé, supprimant un biais potentiel dans les pratiques des CASVP d'arrondissement. Ce changement permettrait également d'informer les usagers ne sachant pas que leur dossier est incomplet et qui se trouvent souvent être les plus fragiles. Ils pourraient alors venir redéposer une demande immédiatement plutôt que laisser passer quelques mois, le temps de s'apercevoir que leur première tentative n'a pas abouti.

Notifier aux usagers la suppression de leur dossier permettrait de produire des statistiques plus fiables sur les abandons ce qui représente un préalable indispensable pour évaluer l'efficacité des dispositifs existants. Cette mesure permettrait par la suite de continuer à améliorer le travail pour faciliter l'accès aux droits.

5. Où en sommes-nous en 2018 ?

Si les pistes d'amélioration n'ont pas toutes fait l'objet d'une mise en place effective, certaines l'ont été avec des effets concrets.

- Les listes de pièces justificatives ont toutes été revues, harmonisées et simplifiées. L'onglet « PJ » PIAF (logiciel d'instruction des aides) permet de constituer une liste de pièces manquantes unique pour l'ensemble des aides déposées.
- La lettre de relance comporte dorénavant la mention du délai des deux mois (écrit en gras au cœur du courrier) : « je vous rappelle que vous disposez d'un délai de deux mois à compter de la date de dépôt de votre demande pour les transmettre accompagnées du présent courrier. À défaut de réception, dans ce délai votre demande sera classée sans suite ». Toutefois la date exacte à laquelle la demande sera classée sans suite n'est pas précisée.
- Plusieurs aides en direction des personnes retraitées ou handicapées ne sont pas à renouveler chaque année après un premier renouvellement (Paris Solidarité, le Complément Santé Paris, Paris Logement et l'accès aux Restaurants Émeraude), voire sont accordées pour une période maximale de quatre ans dès la première demande (aides du soutien à domicile).
- Des actions de relance pour lutter contre les abandons et les interruptions de droits ont été mises en place. Ainsi des courriers de renouvellement sont envoyés aux personnes retraitées ou handicapées au cours du mois qui précède la fin de droits, Les usagers des services familles sont relancés par SMS. Les primo-demandeurs dont la demande a été supprimée sont relancés par téléphone par un agent du CASVP qui leur explique la situation et les invite à déposer une nouvelle demande. En moyenne, 30 % des usagers relancés redéposent une demande d'aide à la suite de l'appel.

Analyse des besoins sociaux

Édition mai 2018

Directrice de la publication	Florence Pouyol directrice générale
Responsable de projet	Laurent Copel adjoint au sous-directeur
Étude et rédaction	Aurélie Dutour Marion Giovanangeli Charlotte Miot
Mise en page	Clément Furiel mission communication
Remerciements	Aux professionnels ayant participé aux entretiens qualitatifs
Impression	ACI • 100 rue Émile Cossonneau, 93330 Neuilly-sur-Marne • tél. 01 43 08 63 63 tirage : 500 exemplaires

ÉTUDE 1

L'allocation exceptionnelle et ses bénéficiaires

Le choix de la direction du CASVP de s'intéresser à l'allocation exceptionnelle s'explique par le fait que cette aide présente de nombreuses spécificités qui la rendent unique au sein du règlement municipal des aides sociales facultatives. Contrairement aux autres aides parisiennes, l'allocation exceptionnelle n'est pas de droit, ses conditions d'accès sont très ouvertes, son objet n'est pas figé et elle vise un large public et non une catégorie de personnes déterminée, sa souplesse permet de la mobiliser dans des situations qui ne correspondent à aucun dispositif existant. Il s'agit donc d'une aide municipale à part, qui mérite d'être étudiée en détail.

ÉTUDE 2

Les abandonnistes

L'étude sur les abandonnistes expose les principales raisons d'abandon de demande d'aides facultatives en cours de démarche, ainsi que différentes pistes pour limiter ce phénomène. La plupart des abandonnistes sont éligibles aux prestations et leur abandon s'explique par une méconnaissance, ou une mauvaise compréhension, ou une situation sociale difficile qui ne leur permet pas d'aller au bout de leur démarche. Ces demandes d'aides n'étant pas obligatoires et nécessitant une certaine projection de leur part, ces Parisien.ne.s ont tendance à arrêter face à l'ampleur des démarches qu'ils perçoivent. Ils ne reviennent au CASVP que quand leur situation s'est encore dégradée et que bénéficier de la prestation a alors pris une importance cruciale.