



SOCIAL | BREST

LES FONDS DE SECOURS

#8 | Mai 2022

RAPPORT D'ÉTUDE | Analyse des besoins sociaux



Credit : Adeupa



Enveloppe du **FAJ** consommée à **90 %** à Brest en 2020

Source : Mission dynamiques éducatives et jeunesse
Rapport d'activité 2020 du FAJ



45 % de demandes de **FSL** à Brest entre 2017 et 2020

Source : Direction habitat de Brest métropole

2 537 bénéficiaires du **FUA** dans la ville de Brest en 2019

Source : Conseil départemental du Finistère



En 2020, à Brest, **97 %** des demandes du **fonds ville** concernent l'alimentaire

Source : CCAS, service accueil-accompagnement

À Brest, 17 % de la population, soit plus de 23 000 personnes, vit sous le seuil de pauvreté, fixé à 60 % du niveau de vie médian et qui s'établit à 1 063 € en 2018.

Pour faire face aux difficultés, cette partie de la population est potentiellement concernée par la possibilité de bénéficier d'aides apportées par quatre fonds : fonds d'aide aux jeunes (**FAJ**), fonds de solidarité pour le logement (**FSL**), fonds de secours facultatif de la ville (**fonds ville**), fonds unique d'aides (**FUA**).

Ces fonds de secours répondent aussi bien à des demandes d'aides d'urgence qu'à des demandes d'accompagnement sur du plus long terme. Néanmoins, les situations des ménages brestois et leurs besoins au quotidien évoluent, et ce notamment depuis le début de la crise sanitaire. C'est pourquoi, dans le cadre de son analyse des besoins sociaux, le CCAS de la ville de Brest a souhaité étudier l'offre des fonds de secours (FSL, FAJ, fonds ville, FUA) afin de s'assurer qu'elle correspond toujours aux besoins des ménages.

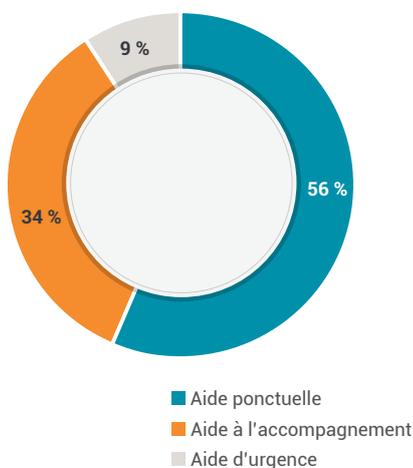
Il en ressort que malgré le large éventail des aides disponibles, des besoins restent non couverts. Dans le même temps, une moindre sollicitation de certains de ces fonds est observée ce qui interroge la réponse de ces dispositifs aux besoins des ménages.

Des fonds ayant chacun leurs particularités

Le fonds unique d'aide (FUA) : plus de la moitié des aides attribuées sont des aides d'urgence

Mis en place en 2018, le fonds unique d'aide, destiné aux personnes de plus de 26 ans ainsi qu'aux personnes de moins de 26 ans allocataires du RSA, permet à des personnes en difficultés de se voir proposer un soutien financier. Selon leur situation, elles peuvent solliciter une aide d'urgence (besoins d'ordre alimentaire, d'hygiène de première nécessité, de frais de transport), une aide ponctuelle (difficulté exceptionnelle et passagère, une seule aide possible sur une période d'un an) ou une aide à l'accompagnement (contrat avec un professionnel pour préciser l'ensemble des actions à engager). L'attribution de ces aides peut se faire du jour au lendemain si besoin. En 2020, plus de la moitié des aides attribuées au titre de ce fonds étaient des aides d'urgence.

Répartition des aides attribuées au titre du FUA en 2020



Source : Conseil départemental du Finistère



Le fonds ville : en majorité des demandes d'aide alimentaire

Le fonds ville est destiné aux personnes de plus de 26 ans (sans condition d'âge pour les foyers avec des enfants ou percevant le RSA). Il se divise en deux formats : les aides d'urgence (4 fois maximum dans l'année) et celles octroyées par un passage en commission. Il est possible de solliciter le fonds ville sous le motif de l'urgence pour des aides relatives à l'alimentation, à l'hygiène ou aux frais de transport. Dans ce cadre, l'attribution des

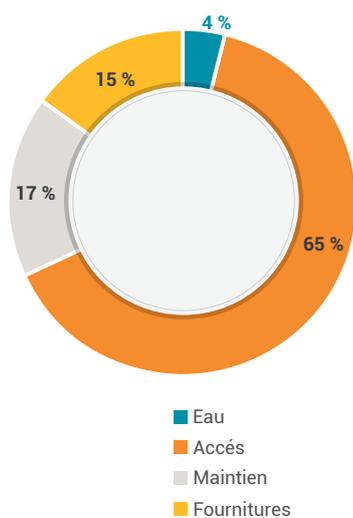
aides peut également se faire du jour au lendemain. Un passage en commission est nécessaire pour les aides liées à l'énergie, aux frais téléphoniques, de transport et de stationnement, de formation et d'obsèques. En 2020, **97 % des aides accordées dans le cadre du fonds ville le sont au titre de l'aide alimentaire**. Par ailleurs, 56 % des personnes qui se voient attribuer une aide dans le cadre du fonds ville sont des personnes vivant seules.

Le fonds de solidarité pour le logement (FSL) : une majorité d'aide à l'accès au logement

Le FSL se décline en quatre types d'aides : pour l'accès au logement, pour le maintien dans le logement, pour la fourniture en énergie et celle en eau. À Brest, 2 090 demandes d'aides ont été examinées dans le cadre du FSL en 2020 parmi lesquelles 1 356 ont été accordées.

Sur les trois types d'aides disponibles dans le cadre du FSL, c'est l'aide à l'accès au logement qui est la plus sollicitée avec 1 282 demandes au cours de l'année 2020, soit 65% de l'ensemble.

Répartition des aides attribuées au titre du FSL par type en 2020



Source : Direction habitat de Brest métropole

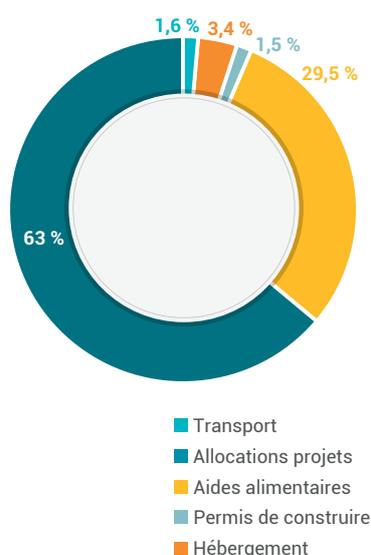
Sur les trois types d'aides disponibles dans le cadre du FSL, c'est l'aide à l'accès au logement qui est la plus sollicitée

Le fonds d'aide aux jeunes (FAJ) : une hausse importante de demandes liées à la subsistance

Le FAJ se concentre autour de trois types d'aides : les allocations projets jeunes, les aides ponctuelles (alimentaire, hébergement et transport) et les allocations permis de conduire.

Une augmentation des demandes faites auprès de ce fonds est observée depuis 2018. Ainsi, en 2018, 2 113 demandes ont été effectuées auprès du FAJ, 2 246 en 2019 et 2 560 en 2020. Cette hausse engendre une tension au niveau de l'enveloppe financière dédiée : elle est ainsi consommée de l'ordre de 90 % en 2020. La crise sanitaire explique en partie cette hausse : elle a notamment provoqué le chômage d'un certain nombre de jeunes, occupant des emplois précaires et n'ayant pas cotisé suffisamment pour bénéficier des indemnités chômage. Les acteurs rencontrés font notamment état d'une hausse de demandes émanant des jeunes couples locataires ou de jeunes vivants chez leurs parents eux-mêmes bénéficiaires des minima sociaux.

Nature des aides accordées au titre du FAJ en 2020 à Brest



Source : Mission dynamiques éducatives et jeunesse

Le FAJ se concentre autour de trois types d'aides : les allocations projets jeunes, les aides ponctuelles (alimentaire, hébergement et transport) et les allocations permis de conduire.



Crédit : Mathieu Le Gall - Brest métropole

Une moindre sollicitation des ménages pourtant éligibles

À l'exception du FAJ, l'ensemble des fonds de secours (FSL, FUA et fonds ville) font le constat d'une sous-consommation du budget qui leur est alloué depuis plusieurs années. Une tendance au non-recours est observée par les professionnels œuvrant pour ces fonds qui engendre une moindre sollicitation de la part de ménages pourtant éligibles au regard de leur situation.

D'après les acteurs rencontrés, ce non-recours résulte le plus souvent d'une non-connaissance des aides existantes et de la complexité des démarches administratives nécessaires, renforcée par la dématérialisation.

Des formes de non-recours volontaires sont aussi mises en avant pour des personnes qui connaissent les aides disponibles mais ne se sentent pas légitimes d'en faire la demande ou ne veulent pas entrer dans les « circuits de l'aide sociale ».

Du côté des travailleuse-s sociaux, les procédures et règlements changeants ont également un impact dans le sens où ils peuvent induire une certaine méconnaissance des personnes destinataires de ces aides, et donc un moindre recours.

Enfin, la nature des aides attribuées ne répond pas toujours aux besoins des ménages. C'est notamment le cas des chèques services qui, en comparaison avec la distribution d'espèces, ne permettent pas d'acheter n'importe quels produits. Leïla, raconte par exemple avoir sollicité une aide auprès du département afin d'acheter des fournitures scolaires pour la rentrée de ses enfants. Le chèque qui lui a été distribué ne lui permet d'acheter que des produits alimentaires auprès de l'enseigne commerciale où elle s'est rendue. Arrivée à la caisse avec son chariot remplie de fournitures, elle a été contrainte de les remettre en rayon.

“ J'ai fait une demande à l'assistante sociale, ils m'ont donné des tickets de service. Et une fois arrivée là-bas, ils m'ont dit que j'ai pas le droit et on ne peut pas acheter. Géant, ils n'ont pas accepté pour les fournitures. C'est que pour la nourriture. J'ai essayé d'appeler l'assistante sociale, mais elle travaillait...”

Leïla

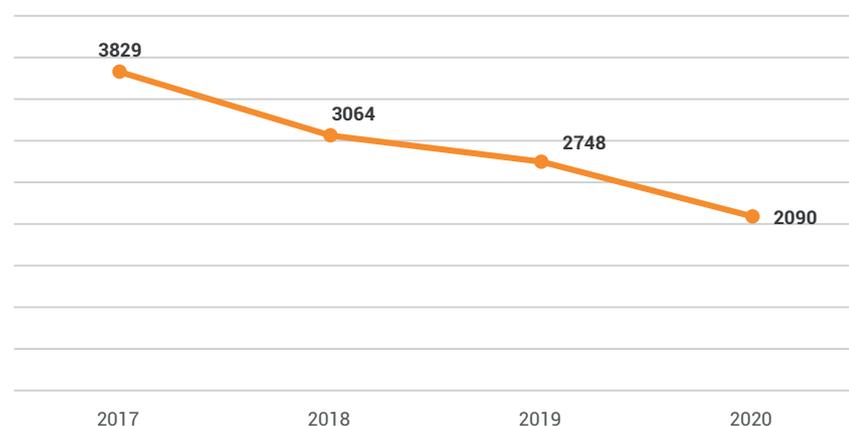


Quelles hypothèses pour expliquer la moindre sollicitation...

...du FSL ?

Le logement constitue aujourd'hui le premier poste de dépense des ménages les plus modestes. D'après les dernières données de l'Insee disponibles sur le sujet, la part des dépenses de logement représente en 2017 en moyenne 22 % des dépenses des 20 % des ménages les plus modestes contre 18 % pour l'alimentation et 13 % pour les transports¹. Cette information, conjuguée au constat d'un marché du logement de plus en plus tendu, et d'une baisse du nombre d'APL attribuées suite à la réforme récente, souligne le rôle crucial des aides telles que le FSL dans l'accès et le maintien en logement des ménages les plus précaires. **Néanmoins, depuis quelques années, le constat est fait à l'échelle métropolitaine (comme à l'échelle nationale) d'une moindre sollicitation de ce fonds par les ménages concernés.** Entre 2017 et 2020, le nombre de demandes de FSL a chuté de 45 % à l'échelle de Brest métropole. En 2020, seulement 56% du budget des aides financières individuelles a été dépensé. La même tendance a été observée pour les dix premiers mois de 2021. La baisse la plus marquée concerne les demandes d'aide « énergie » avec une diminution de -58 % du nombre de sollicitations. (Source : Direction habitat de Brest métropole). Comment expliquer une telle évolution ? Quelles hypothèses peuvent-êtré émises pour expliquer cette tendance ?

Évolution du nombre d'aides examinées au titre du FSL depuis 2017 à l'échelle de Brest métropole



Source : Direction habitat de Brest métropole

...du fonds ville ?

Plusieurs raisons peuvent expliquer la moindre sollicitation du fonds ville. L'évolutivité du règlement pour faire face à des problématiques nouvelles, d'une part, avec la création d'une aide au séjour ainsi que la relève des plafonds, d'autre part, l'harmonisation des montants attribués permettent d'expliquer en partie ce moindre recours. En effet, ces évolutions engendrent une certaine méconnaissance de l'étendue actuelle du champ d'action du fonds ville ainsi que des changements de pratiques des travailleurs sociaux. Le fonds de secours de la ville est essentiellement identifié comme une aide alimentaire malgré la palette de la nature des aides possibles (alimentaire, hygiène, frais de transport, électricité, chauffage, frais liés à une formation, frais d'obsèques, etc.)

Un report sur d'autres types d'aides est observé par les acteurs : les chèques cantines apportent notamment un soutien financier non négligeable pour les familles en situation de précarité.

...du FUA ?

Mis en place en 2018, le fonds unique d'aide bouleverse les pratiques des travailleurs sociaux dans le soutien financier proposé aux personnes en situation de vulnérabilité qu'ils accompagnent. En effet, savoir quel type d'aide solliciter en fonction des besoins de la personne suivie peut s'avérer complexe en raison de la multiplicité des aides disponibles dans ce cadre. Le FUA peut en effet être sollicité pour des aides afin répondre à des besoins d'ordre alimentaire ou d'hygiène de première nécessité, des frais de transport ou de factures d'énergie non pris en charge. Sa moindre sollicitation émane également du niveau de technicité du remplissage de la demande du point de vue des travailleurs sociaux.

1. À noter : pour les 20% les plus aisés, le logement constitue en revanche le 4e poste de dépense derrière les transports (18 % de leur budget), les biens et services divers (16 %) et l'alimentation (14 %). Source : Insee

Un décalage croissant par rapport aux besoins

Des besoins non couverts relevés par les acteurs

Malgré la diversité des types d'aides pouvant être accordées par le biais des fonds de secours, les professionnels et personnes en situations de vulnérabilités rencontrés dans le cadre de cette étude font état de besoins non couverts :

- Les besoins de jeunes très précaires et en rupture familiale d'une part. En 2019, ce sont 571 aides du FAJ qui ont été accordées à des jeunes domiciliés au CCAS, donc sans domicile, représentant 27 % du total des aides accordées cette année-là. Cette population rencontre de nombreuses difficultés, relatées par les professionnel-le-s du secteur, notamment au niveau de l'hébergement et des besoins de première nécessité, de la santé, de l'accès aux droits, de l'accès à la formation et à l'emploi. Parmi eux, nombreux sont ceux en rupture familiale et qui n'ont pas d'autres interlocuteurs que les travailleurs sociaux pour les accompagner dans leurs démarches (Source : Rapport d'activité du FAJ, 2019). Les acteurs insistent sur la nécessité d'une prise en compte rapide et coordonnée de ces publics par les fonds de secours.
- Les besoins liés aux démarches administratives d'accès à l'asile ou au séjour ne sont pas suffisamment pris en compte par les fonds existants d'après plusieurs acteurs rencontrés et pourraient être renforcés. Ces démarches peuvent générer des frais parfois très coûteux pour des personnes n'ayant bien souvent qu'un faible niveau de ressources. Le renouvellement d'un titre de séjour, par exemple, peut s'élever à 275 € par an, sans compter les frais de transports pour se rendre à la préfecture située à Quimper.

2. Le contrat jeune majeur (CJM) permet aux jeunes confiés à l'Aide sociale à l'enfance (ASE) de prolonger jusqu'à leurs 21 ans les aides dont ils bénéficient pendant leur minorité (hébergement, aide financière, soutien psychologique et éducatif, etc.)

Des publics bénéficiaires qui évoluent

Depuis quelques années les acteurs constatent une certaine précarisation des publics bénéficiaires des fonds de secours, avec un poids marqué des personnes cumulant fragilités sociales et économiques. Pour le FAJ, les acteurs relatent par exemple une hausse des demandes de jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance sans contrat jeune majeur² ni ressources, de jeunes en attente d'une décision de la CAF, de la MDPH ou de Pôle Emploi. Les professionnels recensent également une augmentation des demandes de soutien en attendant le versement de rémunérations ainsi que pour des jeunes qui obtiennent le statut de réfugié ou la protection subsidiaire et ne perçoivent plus l'ADA (Allocation demandeur d'asile). La part des jeunes issus des QPV a également tendance à augmenter ces dernières années. Aujourd'hui 63,8 % du total des aides accordées par le FAJ sont accordées à des jeunes résidant dans ces secteurs.

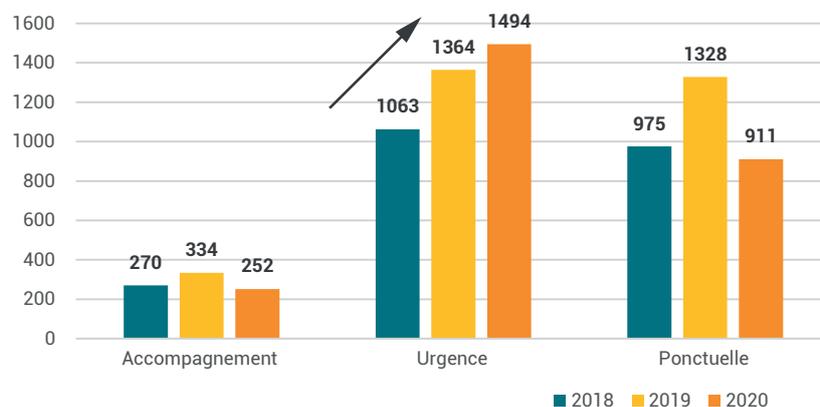
Cette évolution du public entraîne une évolution des besoins de manière plus globale et interroge la suffisance de ces aides.

Des « pansements » ponctuels à des fragilités durables

Alors qu'ils étaient pensés comme des leviers pour résoudre des difficultés ponctuelles, les fonds de secours semblent de plus en plus être mobilisés comme des leviers incontournables de l'action sociale dans une logique de rempart ultime contre des situations financières particulièrement dégradées. Plusieurs éléments témoignent de cette forme de recours « systématisé » :

- L'usage croissant des aides d'urgence du fonds unique d'aide (FUA) au détriment des aides d'accompagnement ou des aides ponctuelles (1 500 aides d'urgences octroyées en 2020 à Brest, soit plus de la moitié de l'ensemble des aides accordées, contre 1 000 en 2018).
- La part importante d'aides accordées au titre de l'aide alimentaire (90 % des aides du fonds ville, la majorité des aides « urgence » du FUA d'après les acteurs rencontrés) qui traduit un besoin urgent et essentiel, relatif à la survie des ménages.
- La part croissante des aides concernant la subsistance accordées au titre du FAJ (qui représentaient 88 % des aides accordées en 2018 et 96 % en 2020).
- La part importante de ménages bénéficiaires des minimas sociaux parmi les bénéficiaires de l'ensemble de ces fonds.

Évolution du nombre d'aides accordées au titre de FUA à Brest



Source : Conseil départemental du Finistère

Les travailleurs sociaux rencontrés témoignent eux aussi d'un usage fléché de ces fonds pour des publics qui cumulent les difficultés sociales et insistent sur leurs faibles portées pour des situations économiques durablement dégradées. D'une part, leur montant semble parfois insuffisant et d'autre part, l'impossibilité d'y recourir un grand nombre de fois ne permet pas toujours de remettre « à flot » les budgets des ménages.

Face à l'inefficacité des minima sociaux et autres prestations, des effets de report sur les fonds de secours ?

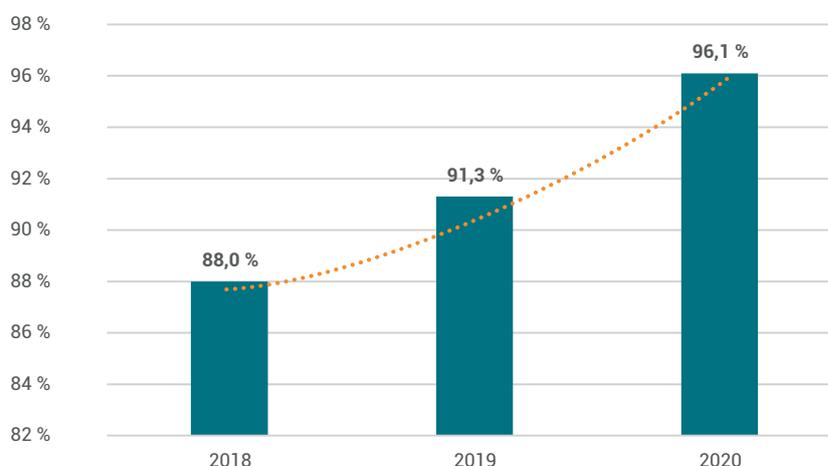
Alors que les mécanismes de solidarité nationale usuels tels que le RSA comportent eux aussi de nombreuses limites et ne permettent pas aux ménages qui en bénéficient de disposer de suffisamment de ressources, on observe un report sur les fonds de secours, dont la sollicitation est quasi systématique pour des ménages qui cumulent les difficultés. Si on prend l'exemple du FSL, alors qu'il était pensé à l'origine comme un dispositif subsidiaire, on attend de plus en plus qu'il rattrape les écarts relatifs à l'augmentation des loyers et à la baisse des APL.

« Pour une personne au RSA, par exemple, qui entre en logement social, c'est systématique, je ne me pose même pas la question, je lance une demande de FSL » (Une travailleuse sociale).

Il semblerait qu'il y ait un décalage croissant par rapport aux besoins qui résultent eux-mêmes des limites des mécanismes de solidarité nationale. D'une certaine manière, ces filets de sécurité ne jouent plus leur rôle protecteur et on observe des effets de report sur les fonds de secours.

Ces constats posent en creux la question de l'efficacité et du calibrage des minima sociaux et celle de perte d'efficacité des aides redistributives de droit commun, en particulier l'APL. Ils interrogent également l'efficacité et la suffisance des fonds de secours au regard des besoins de ces publics très précaires : sont-ils suffisants pour avoir un réel effet levier, ou alimentent-ils « un puits sans fonds » ?

Évolution de la part des aides concernant la subsistance (alimentaire, hébergement, permis de conduire et transport) au sein du FAJ



Source : Mission dynamiques éducatives et jeunesse de la ville de Brest

“ Ce sont des rustines...”
Travailleur social

“ Pour le fonds ville, on est plafonné à 500 € maximum par an pour un même ménage. Et quatre aides d'urgence seulement. Or on sait très bien que la plupart des personnes à qui on va accorder une aide ne vont pas résoudre leurs difficultés dans l'année...”

Travailleur social



Crédit : Vincent Gouriou - Brest métropole

MÉTHODOLOGIE

Cette étude a été réalisée à partir d'un recueil de données statistiques et d'éléments qualitatifs extraits d'entretiens conduits avec quatre acteurs institutionnels, œuvrant dans le champ des fonds de secours (fonds de solidarité pour le logement, fonds unique d'aide du département, fonds facultatif de la ville et fonds d'aide aux jeunes).

Elle comprend également des éléments tirés d'entretiens menés avec des personnes bénéficiaires ou ayant été bénéficiaires de ces fonds de secours au cours de leur vie, rencontrés dans le cadre de l'approche globale sur les vulnérabilités. Les données recueillies ne permettent pas de réaliser une analyse des profils des bénéficiaires, ni de préciser le montant des enveloppes distribuées.

LES FONDS DE SECOURS

Direction de la publication

Yves Cléach

Réalisation

Jeanne Abernot
Pauline Léon

Mise en page

Jeanne Lefer

Contact

jeanne.abernot@adeupa-brest.fr

Dépôt légal

2^e trimestre 2022

Référence

22-050



AGENCE D'URBANISME DE BREST • BRETAGNE

18 rue Jean Jaurès - 29200 BREST

Tél. 02 98 33 51 71



Adeupa Géodata

www.adeupa-brest.fr



LICENCE OUVERTE
OPEN LICENCE