

La mise en place du Rsa dans les caisses d'Allocations familiales

La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (Rsa) modifie le rôle des caisses d'Allocations familiales (Caf) dans la gestion des minima sociaux. En effet, les Caf ont désormais la compétence d'instruction de dossiers et peuvent apporter leur concours à l'orientation et à l'accompagnement des bénéficiaires si elles en ont délégation.

Près de deux ans après l'entrée en vigueur du Rsa, une enquête par questionnaire conduite auprès de toutes les Caf permet de dresser un premier bilan des conditions de mise en œuvre de cette réforme majeure.

Elle montre que l'implication des Caf dans le dispositif du Rsa est plus importante qu'elle ne l'était dans le cadre du revenu minimum d'insertion (Rmi) et de l'allocation de parent isolé (Api), notamment en matière d'échanges d'informations et d'instruction. En outre, près d'une cinquantaine de Caf ont désormais un rôle dans le volet insertion du dispositif en contribuant à l'accompagnement des bénéficiaires.



Le revenu de solidarité active (Rsa) se substitue depuis le 1^{er} juin 2009 (loi du 1^{er} décembre 2008) au revenu minimum d'insertion (Rmi) et à l'allocation de parent isolé (Api). Cependant, le Rsa s'adresse à un public plus large que ne le faisaient le Rmi et l'Api, via le « Rsa activité » destiné aux « travailleurs pauvres ». En outre, il modifie, potentiellement de manière substantielle, le rôle des partenaires des conseils généraux, notamment les caisses d'Allocations familiales (Caf), dans la gestion des minima sociaux et l'accompagnement de ses bénéficiaires. En particulier, les Caf disposent désormais, au même titre que le conseil général ou les centres communaux d'action sociale (Ccas) de la compétence d'instruction des dossiers¹. De plus, elles peuvent être amenées, si elles en ont délégation, à apporter leur concours au conseil général dans la prise en charge de l'orientation et de l'accompagnement des bénéficiaires du Rsa. Ainsi, le passage du Rmi/Api au Rsa a modifié simultanément le champ des bénéficiaires et le rôle des Caf dans un contexte de dégradation de la conjoncture. Près de deux ans après l'entrée en vigueur du Rsa, une enquête exhaustive (encadré 1) a été menée dans le réseau des Caf afin de dresser un état des lieux de sa mise en œuvre.

Informer le public, l'accueillir, instruire les dossiers

Outre la participation aux campagnes d'information en collaboration avec les conseils généraux, les Caf ont largement contribué à diffuser le test d'éligibilité au Rsa². Disponible sur caf.fr, dans tous les lieux

d'accueil et proposé au téléphone dans 60 Caf, il est jugé efficace par près des trois quarts des répondants (74 %) pour distinguer les personnes soumises aux droits et devoirs³, dans l'obligation de signer un contrat d'insertion et de suivre un accompagnement personnalisé, et celles qui ne le sont pas.

Dès lors qu'ils sont soumis aux droits et devoirs, les bénéficiaires doivent procéder à l'instruction de leur dossier auprès des organismes et associations habilités⁴. L'instruction consiste en un accueil personnalisé permettant de compléter la demande et recevoir une information sur les droits et devoirs. Les Caf, qui étaient très peu nombreuses à avoir délégation pour instruire le Rmi – 13 % en 2006 – sont, en 2011, 92 % à réaliser l'instruction administrative des dossiers (tableau 1). Le développement de cette nouvelle compétence est d'autant plus remarquable qu'il concerne une part élevée des instructions. L'enquête estime que les Caf réalisent en moyenne sept instructions sur dix et qu'un quart d'entre elles effectuent la quasi-totalité des instructions sur leur département.

Enfin, près de deux tiers des Caf ont mis en œuvre une offre d'information, de soutien et de conseil, destinée aux monoparents avec enfant(s) âgé(s) de moins de 3 ans, ayant de faibles ressources, dans la continuité de ce qu'elles proposaient dans le cadre de l'Api (tableau 1). Pour un quart d'entre elles, le dispositif s'adresse à un public plus large, notamment les familles monoparentales quel que soit l'âge des enfants.

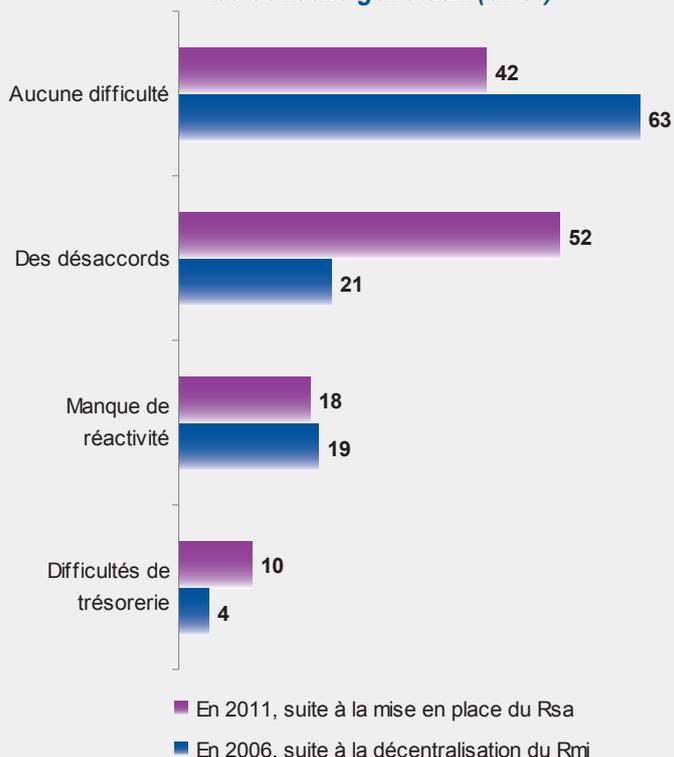
Participer à la phase d'orientation des bénéficiaires et les accompagner

Au-delà de l'instruction des dossiers, de nombreuses Caf contribuent au volet orientation et accompagnement à l'insertion prévu par le dispositif. Cinq sur dix assurent le recueil des données socioprofessionnelles des bénéficiaires (parcours scolaire et professionnel notamment) qui seront ensuite utiles pour décider de leur orientation vers un parcours d'accompagnement personnalisé à dominante sociale ou professionnelle. Par ailleurs, 16 Caf sont également parties prenantes de l'orientation, qu'elles orientent directement les personnes pour le compte du conseil général (huit Caf), ou qu'elles lui fassent une proposition d'orientation [huit Caf (tableau 1)].

Suite à la décision d'orientation, un référent est désigné pour accompagner l'allocataire dans ses démarches d'insertion sociale et/ou professionnelle. Un tiers des Caf a délégué pour être référent social et une Caf sur cinq pour apporter un appui au référent professionnel, en proposant un accompagnement ponctuel visant à lever des difficultés passagères qui entraveraient la recherche ou la reprise d'emploi [solution de garde, logement, etc. (tableau 1)]. Au total, 43 % des Caf ont délégué pour participer au volet accompagnement du dispositif en tant que référent et/ou appui au référent. Le passage au Rsa a ainsi permis de formaliser et d'uniformiser des pratiques parfois déjà existantes. Néanmoins, sachant que seulement 10 % des Caf s'étaient investies sur le volet insertion du Rmi, ces résultats traduisent une extension importante des délégations attribuées aux Caf au-delà de son rôle de gestionnaire de la prestation.

En général, la délégué d'accompagnement est non facturée par la Caf au conseil général. Assurée par des travailleurs sociaux, elle s'adresse à des publics identifiés (monoparents, mais aussi familles avec jeunes enfants, etc.).

Graphique 1 - Les difficultés rencontrées avec les conseils généraux (en %)



Sources : Cnaf - enquête « Rsa dans les Caf », 2011 et Cnaf - enquête « Décentralisation du Rmi », 2006.
 Champ : ensemble des Caf de Métropole.

L'enquête « Rsa dans les Caf »

L'enquête « Rsa dans les Caf » a été menée, par voie électronique, auprès de l'ensemble des Caf hors départements d'Outre-mer (Dom), aux mois de mars et avril 2011, soit près de deux ans après la mise en vigueur du revenu de solidarité (Rsa). Cent sept réponses ont été collectées^(*). Le questionnaire, de près de 300 questions, porte sur les conventions de gestion que les Caf ont signées avec les conseils généraux et sur les modalités d'organisation mises en œuvre pour assurer l'ensemble de la gestion du Rsa (information, instruction, orientation, accompagnement). Sur ces sujets, le questionnaire comporte à la fois des éléments factuels et des questions d'opinion. La plupart des répondants sont responsables du service prestations, directeur ou directeur adjoint.

Cette enquête s'inscrit dans la continuité de celle menée à la Cnaf en 2006, suite à la décentralisation du Rmi. L'appariement entre ces deux études permet d'intégrer les changements opérés suite à la mise en place du Rsa dans une vision longitudinale du rôle du réseau des Caf dans la gestion des minima sociaux.

^(*) La départementalisation en cours a conduit certaines Caf à répondre de façon coordonnée : les huit Caf du Nord ; celles d'Arras et Calais ; Aubenas et Annonay ; Saint Etienne et Roanne.

Dans un tiers des cas, la délégué d'accompagnement est exercée sur un territoire géographique limité et très souvent pour un nombre de bénéficiaires déterminé, négocié en amont avec le conseil général. En outre, les moyens humains mobilisés pour assurer la mission d'accompagnement en tant que référent s'avèrent plus importants que dans le cadre de l'Api.

Enfin, la contribution des Caf au volet « orientation, accompagnement » du dispositif a été l'occasion pour elles de développer des partenariats spécifiques avec les acteurs de l'insertion, notamment pôle emploi mais également d'autres acteurs de la formation professionnelle ou de l'insertion par l'activité économique.

Un accroissement des échanges d'informations entre les partenaires institutionnels

Compte tenu de la complexité du dispositif, constitué de trois catégories du Rsa (socle seul, socle et activité et activité seul) et de la multiplicité des acteurs susceptibles d'instruire les dossiers, les échanges d'informations constituent une condition essentielle au bon fonctionnement du Rsa. Les Caf se sont fortement impliquées dans ce domaine dès la mise en place de la prestation si bien que plus du quart des Caf se considèrent comme l'animateur des échanges d'informations au sein du département.

Les techniques de transmission de données sont devenues plus sophistiquées. Plusieurs flux électroniques d'informations individuelles sur les bénéficiaires et les données financières ont été construits. Ils sont diffusés aux partenaires [conseils généraux, pôle emploi, Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), etc.] à un rythme mensuel ou quotidien selon le type d'informations. Les données de pilotage statistiques (tableau de bord) sont également mises à disposition des Caf et des conseils généraux. En outre, un outil spécifique, nommé @RSA, permettant de traiter les demandes (instruction des dossiers, recueil des données socioprofessionnelles, etc.), a été mis en œuvre.

Tableau 1 - Implication des Caf dans le « processus » Rsa

	Instruction des dossiers	Mission « information, conseils »	Recueil des données socio-professionnelles	Participation à la phase d'orientation	Accompagnement	
					Appui au référent principal	Référent unique
■ Oui	92 %	63 %	51 %	15 %	20 %	32 %
■ Non, en cours de négociation	-	6 %	-	4 %	4 %	4 %
■ Non	8 %	31 %	49 %	81 %	76 %	64 %
■ Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Cnaf - enquête « Rsa dans les Caf », 2011.
 Champ : ensemble des Caf de Métropole.

Dans le même temps, le contenu des informations échangées a été étendu (description très fine de l'ensemble des ressources du foyer et de sa composition) pour tenir compte de la législation du dispositif, plus complexe que celle du Rmi. Cette extension a pu susciter des difficultés en phase de montée en charge : plus des trois quarts (80 %) des Caf signalent que le conseil général leur a fait part de problèmes avec les flux individuels, notamment des difficultés de lecture des données et d'incohérences dans les éléments transmis.

Enfin, sous l'effet de la dégradation du marché du travail et de l'extension du champ des bénéficiaires, le nombre de dossiers transmis s'est fortement accru, de 54 % entre mars 2009 et mars 2011.

Un renforcement de la politique de contrôle

Le développement de la transmission dématérialisée des dossiers s'accompagne d'un renforcement de la politique de contrôle dans plus d'une Caf sur deux (56 %). Dans 38 Caf, les conseils généraux ont demandé des contrôles complémentaires, au-delà de ce qui est prévu au niveau national, auprès de cibles spécifiques (auto-entrepreneurs, personnes hébergées...).

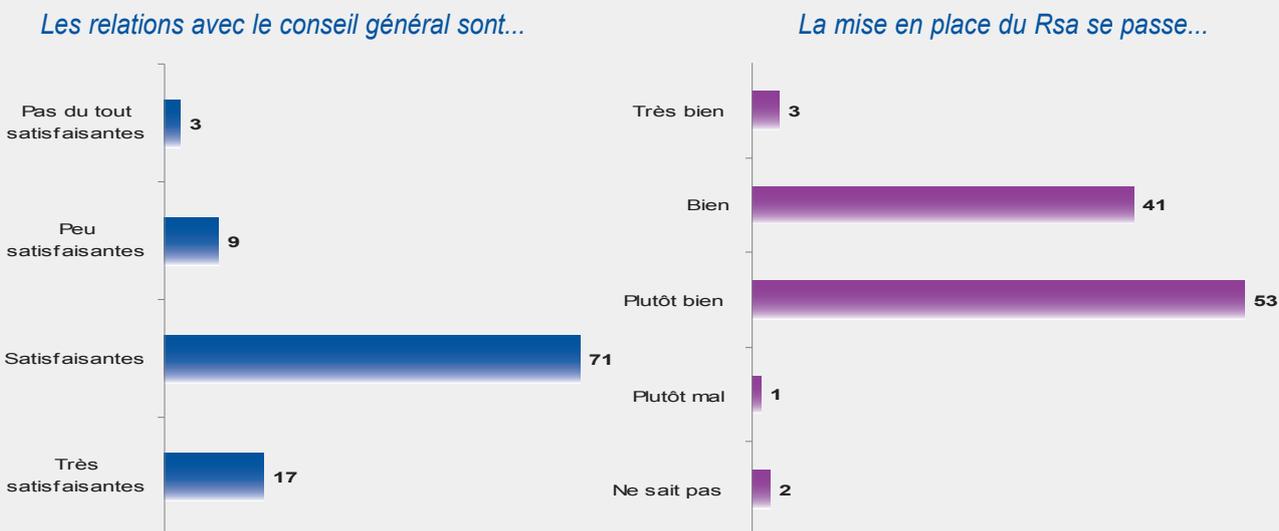
Ce constat s'inscrit dans la continuité de celui observé en 2006 où près de la moitié des Caf estimaient déjà que la politique de contrôle s'était accrue depuis la décentralisation du Rmi.

Une mise à l'épreuve des relations avec les conseils généraux

La séparation de la gestion de la prestation, assurée par les Caf, et du pilotage du dispositif, assuré par les conseils généraux nécessite une collaboration étroite entre ces deux acteurs. Si les Caf sont largement associées aux instances de pilotage de la prestation (dans neuf cas sur dix), leur participation aux instances d'échanges sur les cas individuels est moindre (40 % des Caf), même lorsqu'elles sont impliquées dans l'accompagnement des bénéficiaires. La négociation sur la gestion du dispositif n'a pas posé de problèmes majeurs, celle concernant l'orientation et l'accompagnement a révélé davantage de difficultés. Trente-cinq Caf ont ainsi souhaité une délégation pour l'orientation et/ou l'accompagnement qu'elles ne réalisent pas faute d'accord avec le conseil général.

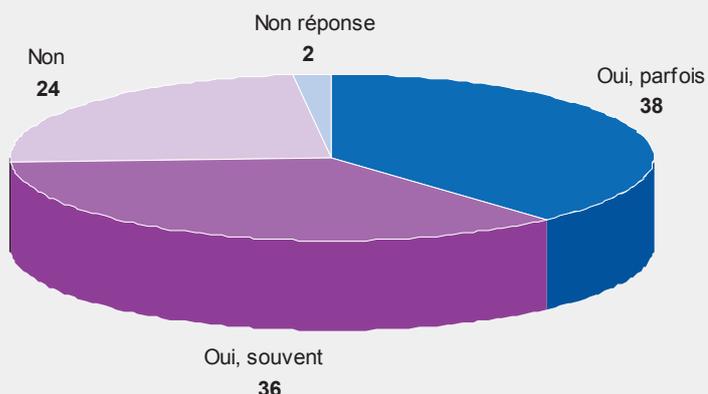
Les relations avec le conseil général sont jugées satisfaisantes par près de 90 % des Caf (graphique 2). Pour autant, alors qu'elles étaient un quart à juger « très satisfaisante » leur relation avec le conseil général en 2006, elles ne sont plus que 17 % en 2011. De fait, plus de la moitié (58 %) des Caf rencontrent des difficultés avec le département, alors qu'elles n'étaient que 37 % en 2006 (graphique 1). Cités par la moitié des Caf, les désaccords, notamment sur l'application de la législation, arrivent en tête des difficultés, le manque de réactivité et les problèmes de trésorerie sont également mentionnés par respectivement 18 % et 10 % des Caf.

Graphique 2 - Opinion des Caf sur les relations avec le conseil général et la mise en place du Rsa en 2011 (en %)



Source : Cnaf - enquête « Rsa dans les Caf », 2011.
 Champ : ensemble des Caf de Métropole

Graphique 3 - Part des Caf devant faire face à une surcharge de dossiers [au-delà des difficultés rencontrées dans les premiers mois (en %)]



Source : Cnaf - enquête « Rsa dans les Caf », 2011.
 Champ : ensemble des Caf de Métropole.

Ces difficultés, inhérentes à la mise en place d'un dispositif complexe et à un état financier dégradé des collectivités territoriales, devraient se résorber avec le temps.

Organiser et mobiliser les moyens humains dans un contexte de surcharge de dossiers

Pour assurer les différentes dimensions du dispositif – l'instruction, les échanges d'informations et l'accompagnement – des modifications organisationnelles ont été indispensables. Les évolutions les plus notables concernent la gestion administrative du dispositif pour laquelle 64 % des Caf ont procédé à des changements organisationnels (contre 26 % lors de la décentralisation du Rmi) et les deux tiers à des recrutements. Quant à l'implication nouvelle dans la phase d'accompagnement, elle s'est traduite par le redéploiement du personnel en place.

En outre, la mise en place du Rsa a nécessité de redéfinir des postes de travail dans sept Caf sur dix. Les catégories de personnel concernées sont les techniciens-conseils (évolution des outils et circuit de traitement) et les travailleurs sociaux (renforcement de leur mission d'« accès au droit » et d'« accompagnement individuel »).

Ces modifications de postes se sont accompagnées pour l'ensemble des Caf par la mise en place de nombreuses formations : la quasi-totalité (97 %) des Caf ont mis en place des formations sur la législation du Rsa et les outils informatiques ; des formations sur l'offre d'information, de soutien et de conseil ont eu lieu dans six Caf sur dix et un tiers des Caf ont proposé des formations sur l'orientation et l'accompagnement.

Ces mutations n'ont toutefois pas suffi à absorber l'ensemble de l'accroissement de la charge : même au-delà des problèmes rencontrés dans les premiers mois, près des trois quart (73 %) des Caf rencontrent toujours une surcharge de dossiers (graphique 3). Pour y faire face, les heures supplémentaires, les embauches en contrat à durée déterminée (Cdd) et le redéploiement du personnel en place ont été largement mobilisés. De l'avis des répondants, cette surcharge de dossiers est à attribuer en premier lieu à la situation économique dégradée, mais également à la complexité législative du Rsa. Pour 11 Caf, la mise en place du Rsa est venue aggraver des difficultés plus structurelles⁵.

Opinions des Caf sur la mise en place du Rsa et ses effets pour les allocataires

Globalement près de deux ans après la mise en place du Rsa, la majorité des Caf jugent que le passage au Rsa se passe « bien » (41 %) ou « plutôt bien » [53 % (graphique 1)].

Quant aux effets pour les allocataires, les Caf considèrent que le Rsa constitue un progrès en matière d'accès aux droits ; leur avis est plus réservé concernant la gestion de l'allocation et l'insertion. Près de sept Caf sur dix estiment que le Rsa, comparativement au Rmi, améliorent l'accès aux droits des allocataires. En revanche, pour 44 % des Caf, le Rsa n'a rien changé pour les bénéficiaires en matière de gestion de leur allocation. Enfin, alors que 43 % des Caf estimaient que la décentralisation du Rmi avait eu un impact favorable sur l'insertion des allocataires, elles ne sont que 27 % à le penser suite à la mise en place du Rsa.

Pauline Domingo ■
Stéphane Donné ■
 Cnaf - Dser

■ Notes

- (1) Dans le cadre du Rmi, les Caf disposaient de la compétence d'instruction uniquement si elles avaient délégation du conseil général pour le faire.
- (2) Le test d'éligibilité au Rsa permet, à partir d'une vingtaine de questions portant sur la situation familiale et professionnelle et la composition des ressources du foyer, de simuler le droit à la prestation.
- (3) Sont soumis aux droits et devoirs l'allocataire et son conjoint remplissant deux conditions : bénéficier du Rsa socle et avoir des revenus individuels d'activité mensuels inférieurs à 500 euros en moyenne sur le trimestre de référence.
- (4) Les personnes non soumises aux droits et devoirs doivent simplement enregistrer leur demande auprès des organismes habilités. Elles peuvent, si elles le souhaitent, demander l'instruction de leur dossier.
- (5) Ces résultats sont conformes au bilan statistique de la montée en charge du Rsa. Ils montrent que la mise en place du Rsa s'est accompagnée d'une dégradation ponctuelle des indicateurs d'engagement de service (pourcentage de dossiers de minima sociaux traités en moins de dix jours, de personnes reçues au guichet en moins de 20 minutes, etc.), dans un contexte préexistant déjà tendu (Le Tiec, 2010).

■ Pour en savoir plus

- ▶ Avenel C. et Donné S., 2006, *Les Caf dans la décentralisation du Rmi*, *l'e-ssentiel*, n° 45.
- ▶ Avenel C. et Donné S., 2007, *La gestion du Rmi décentralisé : trois ans après*, *l'e-ssentiel*, n° 58.
- ▶ Le Tiec M., 2010, *Montée en charge du Rsa. Bilan statistique après un an d'existence*, *Dossier d'études*, n° 131.

Directeur de la Publication
 Hervé Drouet
Directrice de la rédaction
 Christine Chambaz
Directrice adjointe de la rédaction
 Delphine Chauffaut
Rédactrice en chef et abonnements
 Lucienne Hontarrede
 Maquettiste
 Ysabelle Michelet

Contact : lucienne.hontarrede@cnaf.fr
 Tél. : 01 45 65 57 14

Cnaf - 32 avenue de la Sibelle
 75685 Paris Cedex 14
 Tél. : 01 45 65 52 52
 N° ISSN : 1638 - 1769