

Comité national d'évaluation du rSa

Annexes

Annexe 11

La mise en place du Rsa dans les caisses d'allocations familiales(*)
Pauline Domingo, Stéphane Donné (Cnaf)

Décembre 2011



Les annexes n'engagent que leurs auteurs et ne représentent pas la position du Comité d'évaluation du rSa

(*) Cette annexe a fait l'objet d'une publication : Domingo P., Donné S. (2011), « La mise en place du RSA dans les caisses d'allocations familiales », L'e-ssentiel, n°114.

Sommaire

1°) INFORMER LE PUBLIC, L'ACCUEILLIR, INSTRUIRE LEUR DOSSIER	5
2°) PARTICIPER A LA PHASE D'ORIENTATION DES BENEFICIAIRES ET LES ACCOMPAGNER.....	6
3°) UNE GRANDE DIVERSITE DES CAF EN MATIERE D'IMPLICATION DANS LE PROCESSUS RSA	7
4°) UN ACCROISSEMENT DES ECHANGES D'INFORMATIONS ENTRE LES PARTENAIRES INSTITUTIONNELS.....	8
5°) UN RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE DE CONTROLE.....	8
6°) UNE MISE A L'EPREUVE DES RELATIONS AVEC LES CONSEILS GENERAUX	9
7°) ORGANISER ET MOBILISER LES MOYENS HUMAINS DANS UN CONTEXTE DE SURCHARGE DE DOSSIERS....	10
8°) OPINIONS DES CAF SUR LA MISE EN PLACE DU RSA ET SES EFFETS POUR LES ALLOCATAIRES.....	11
BIBLIOGRAPHIE.....	11

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), à l'allocation de parent isolé (Api) et aux mécanismes d'intéressement. Mais il s'adresse à un public plus large que les bénéficiaires de ces prestations, via le « Rsa activité » destinée aux « travailleurs pauvres ». En outre, il modifie, potentiellement de manière substantielle, le rôle des partenaires des conseils généraux, notamment le réseau des 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 du processus d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires du Rsa soumis aux droits et devoirs². 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 (cf. encadré 1) a été menée dans le réseau des Caf afin de dresser un état des lieux de sa mise en œuvre. Cette annexe en synthétise les principaux résultats. Elle montre que l'implication des Caf dans le dispositif Rsa est plus importante qu'elle ne l'était dans le cadre du Rmi et de l'Api, notamment en matière d'échanges d'informations et d'instruction. En outre, près d'une cinquantaine de caisses se sont positionnées sur le volet insertion du dispositif en contribuant à l'accompagnement des bénéficiaires.

Encadré 1 : 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 DOM), aux mois de mars et avril 2011, soit 10 mois après la mise en vigueur du revenu de solidarité active. Du fait des processus de mutualisation en cours dans le cadre de la départementalisation, on dispose de 107 réponses*. Le questionnaire, de près de 300 questions, porte principalement sur les conventions de gestion que les Caf ont signées avec le conseil général et sur les modalités d'organisations mise en œuvre pour assurer le processus Rsa (information, instruction, orientation, accompagnement). Sur ces sujets, il comporte à la fois des éléments factuels et des questions d'opinion notamment sur les relations partenariales. 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 enquêtes permet ainsi 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.

* : On dispose d'une seule observation pour : les 8 Caf du Nord ; les Caf de Arras et Calais ; celles d'Aubenas et Annonay ; Saint Etienne et Roanne.

1°) Informer le public, l'accueillir, instruire leur dossier

Outre la participation aux campagnes d'information mise en œuvre le plus souvent en collaboration avec les conseils généraux, les caf ont largement contribué à diffuser le test d'éligibilité au Rsa³. 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 pour distinguer les personnes soumises aux droits et

(*) Cette annexe a fait l'objet d'une publication : Domingo P., Donné S. (2011), « La mise en place du RSA dans les caisses d'allocations familiales », L'e-ssentiel, n°114.

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 Sont soumis aux droits et devoirs l'allocataire et soin conjoint remplissant deux conditions : bénéficier du Rsa socle et avoir des revenus d'activité mensuels inférieurs à 500 euros en moyenne.

³ 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.

devoirs⁴, dans l'obligation de signer un contrat d'insertion et de suivre un accompagnement personnalisé, et celles qui ne le sont pas (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Opinion des Caf sur le test d'éligibilité

Le test d'éligibilité permet...	En % des Caf
... de bien voir si une personne a droit ou non au rSa	84%
... de bien distinguer les personnes soumises aux droits et devoirs des autres	73%
... de bien estimer le montant de rSa d'un foyer	50%

Champ : ensemble des Caf de métropole.

Source : Cnaf - enquête « Rsa dans les Caf », 2011.

Dés lors qu'ils sont soumis aux droits et devoirs, les bénéficiaires doivent procéder à l'instruction de leur dossier auprès des organismes et associations habilités⁵. Les caisses, qui étaient très peu nombreuses à avoir délégué pour instruire le Rmi - 13% en 2006 - sont, en 2011, 92% à réaliser l'instruction administrative des dossiers (cf. tableau 2). 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 réalisent la quasi-totalité des instructions sur leur département.

Tableau 2 : 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%

Champ : ensemble des Caf de métropole.

Source : Cnaf - enquête « Rsa dans les Caf », 2011.

Enfin, près de deux tiers des Caf ont mis en oeuvre une offre d'informations, de soutien et de conseil, destinée aux monoparents avec enfant de moins de trois ans, ayant de faibles ressources, dans la continuité de ce qu'elles proposaient dans le cadre de l'Api (cf. tableau 2). Pour un quart d'entre elle, le dispositif s'adresse à un public plus large, notamment les familles monoparentales quel que soit l'âge des enfants.

2°) Participer à la phase d'orientation des bénéficiaires et les accompagner

Au-delà de l'instruction des dossiers, de nombreuses caisses contribuent au volet orientation et accompagnement à l'insertion prévu par le dispositif. Cinq caisses sur dix assurent le recueil des données socio professionnelles 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 (cf. tableau 2). Par ailleurs, 16 Caf sont également parties prenantes de l'orientation, qu'elles orientent directement les personnes pour le compte du conseil général (8 Caf), ou qu'elles fassent une proposition d'orientation au conseil général (8 Caf) (cf. 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 caisses 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

⁴ Sont soumis aux droits et devoirs l'allocataire et son conjoint remplissant deux conditions : bénéficiaire du Rsa socle et avoir des revenus individuels d'activité mensuels inférieurs à 500 euros en moyenne.

⁵ A noter que les personnes non soumises aux droits et devoirs doivent simplement enregistrer leur demande auprès des organismes habilités. Elles peuvent, si elles le souhaitent, procéder à l'instruction de leur dossier.

la reprise d'emploi (solution de garde, logement, etc.) (cf. tableau 2). 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 caisses 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 délégation 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.). Dans un tiers des cas, elle 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 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.

3°) Une grande diversité des Caf en matière d'implication dans le processus RSA

Comme cela est détaillé dans le tableau 2, les Caf ont la possibilité de s'impliquer sur 6 phases distinctes du processus RSA. On observe une très grande hétérogénéité quant à leur positionnement puisque l'on décompte 27 modalités d'implication différentes. Pour autant, 4 types d'implication se dégagent (cf. tableau 3) :

- 27% des Caf réalisent à la fois l'instruction et le recueil des données socioprofessionnelles et ont une délégation du conseil général pour le volet orientation et/ou accompagnement.
- 24% des Caf sont engagés principalement sur la phase d'instruction, même si 8 d'entre elles mettent en œuvre l'offre de service « informations, conseils ».
- 24% des Caf réalisent à la fois l'instruction et le recueil des données socioprofessionnelles. En outre, 16 d'entre elles mettent en œuvre l'offre de service « informations, conseils ».
- 17% des Caf réalisent l'instruction (sans être investies du recueil des données socioprofessionnelles) et ont délégation du conseil général pour le volet orientation et/ou accompagnement.

Il est difficile à partir de l'enquête de comprendre les choix d'organisation⁶. Pour autant, il apparaît clairement que les caisses qui ont délégation sur le volet orientation et accompagnement ont davantage d'intervenants sociaux que les autres et interviennent sur des territoires plus précarisés⁷.

⁶Une enquête de terrain qualitative serait sans doute plus appropriée.

⁷ La pauvreté du territoire d'intervention de la caisse est mesurée par son nombre de bénéficiaires du rSa socle.

Tableau 3 : Répartition des Caf selon leurs modalités d'interventions dans le dispositif Rsa

Instruction	Recueil de DSP	Délégation d'orientation et/ou d'accompagnement	Nombre de Caf (en %)	Commentaires
Non	Non	Non	4 (4%)	Dont 2 Caf mettant en œuvre l'offre de service « informations, conseils »
Non	Non	Oui	5 (5%)	Dont 4 Caf ayant délégation pour être référent social
Oui	Non	Non	26 (24%)	Dont 8 Caf qui mettent en œuvre l'offre de service « informations, conseils »
Oui	Oui	Non	26 (24%)	Dont 16 Caf qui mettent en œuvre l'offre de service « informations, conseils »
Oui	Oui	Oui	29 (27%)	Dont 16 Caf ayant délégation pour être référent social et 6 Caf n'intervenant qu'en matière d'orientation
Oui	Non	Oui	18 (17%)	Dont 15 Caf ayant délégation pour être référent social

Lecture : Quatre Caf ne sont impliquées ni dans l'instruction des dossiers de RSA, ni pour le recueil des données socioprofessionnelles, ni dans la phase d'orientation et/ou d'accompagnement.

Champ : ensemble des Caf de métropole.

Source : Cnaf - enquête « Rsa dans les Caf », 2011.

4°) Un accroissement des échanges d'informations entre les partenaires institutionnels

Compte tenu de la complexité du dispositif, constitué de trois catégories de 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, 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 oeuvre.

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 : 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 données transmises.

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.

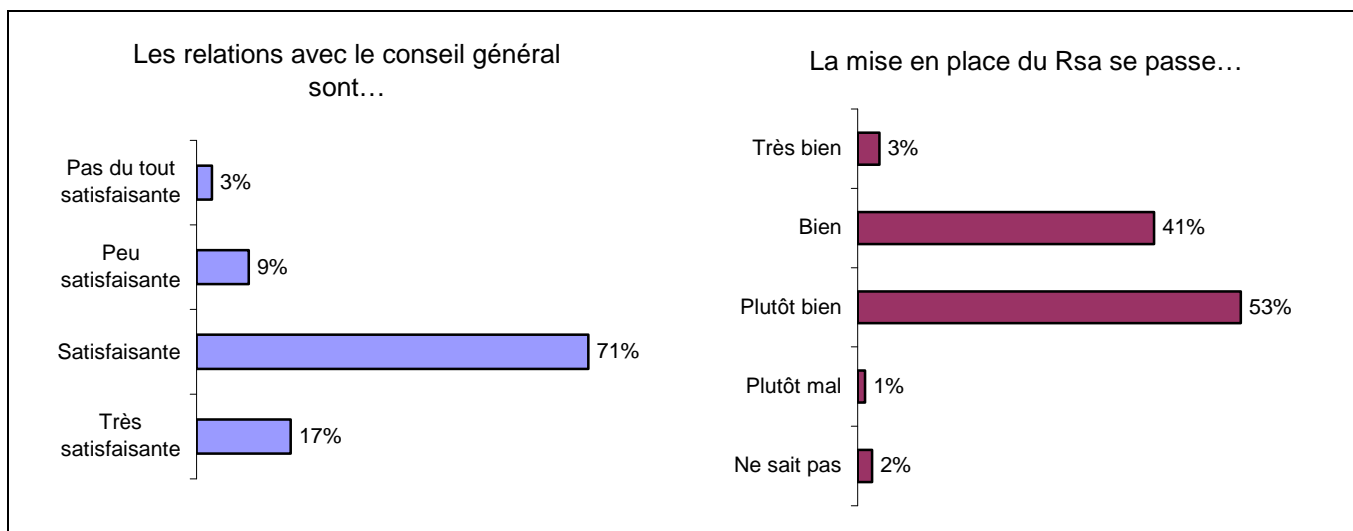
5°) Un renforcement de la politique de contrôle

Le développement de la transmission dématérialisée des dossiers s'accompagne d'un renforcement de la politique de contrôle dans 56% des caisses. 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 caisses estimait déjà que la politique de contrôle s'était accrue depuis la décentralisation du Rmi.

6°) 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 9 cas sur 10), leur participation aux instances d'échange sur les cas individuels est moindre (40% des caisses), 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. 35 Caf ont ainsi déclaré avoir souhaité une délégation pour l'orientation et/ou l'accompagnement qu'elles ne réalisent pas faute d'accord avec le conseil général.

Graphique 1 : Opinion des Caf sur les relations avec le conseil général et la mise en place du Rsa (2011)

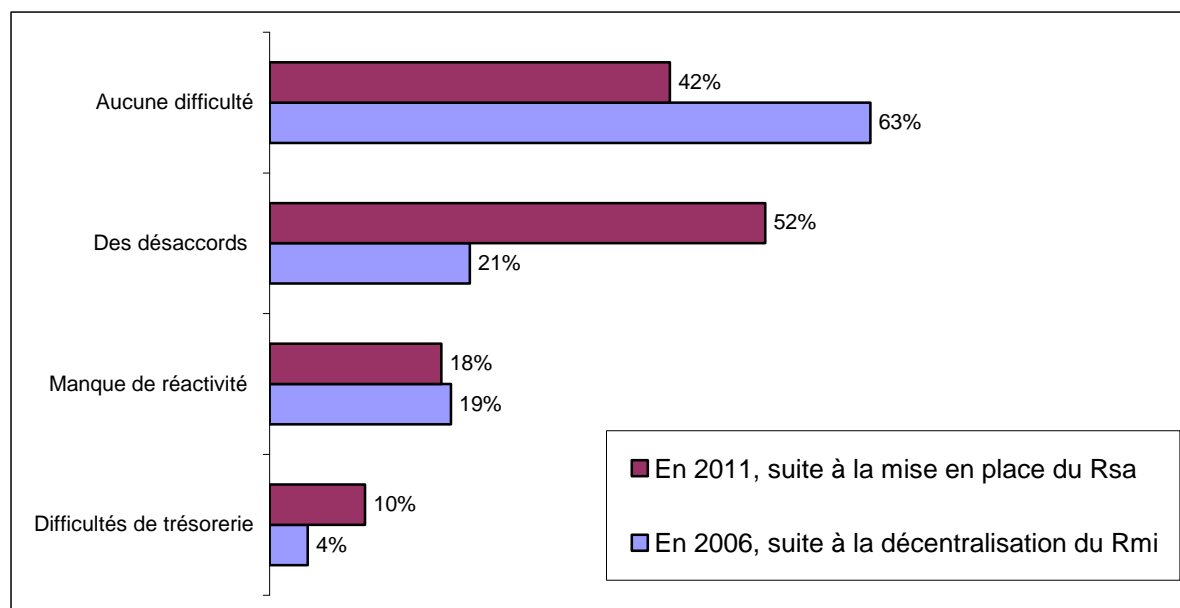


Champ : ensemble des Caf de métropole.

Source : Cnaf - enquête « Rsa dans les Caf », 2011.

Les relations avec le conseil général sont jugées satisfaisantes par près de 90% des caisses (cf. graphique 1). 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, 58 % des caisses rencontrent des difficultés avec le département, alors qu'elles n'étaient que 37% en 2006 (cf. graphique 2). Cités par la moitié des caisses, les désaccords, notamment sur l'application de la législation, arrivent en tête des difficultés, le manque de réactivité et les difficultés de trésorerie sont également cités par respectivement 18% et 10% des caisses. 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.

Graphique 2 : Les difficultés rencontrées avec les conseils généraux



Champ : ensemble des Caf de métropole.

Source : Cnaf - enquête « Rsa dans les Caf », 2011 et Cnaf - enquête « décentralisation du Rmi », 2006.

7°) 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 nécessaires. Les évolutions les plus notables concernent la gestion administrative du dispositif pour laquelle 64% des caisses 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.

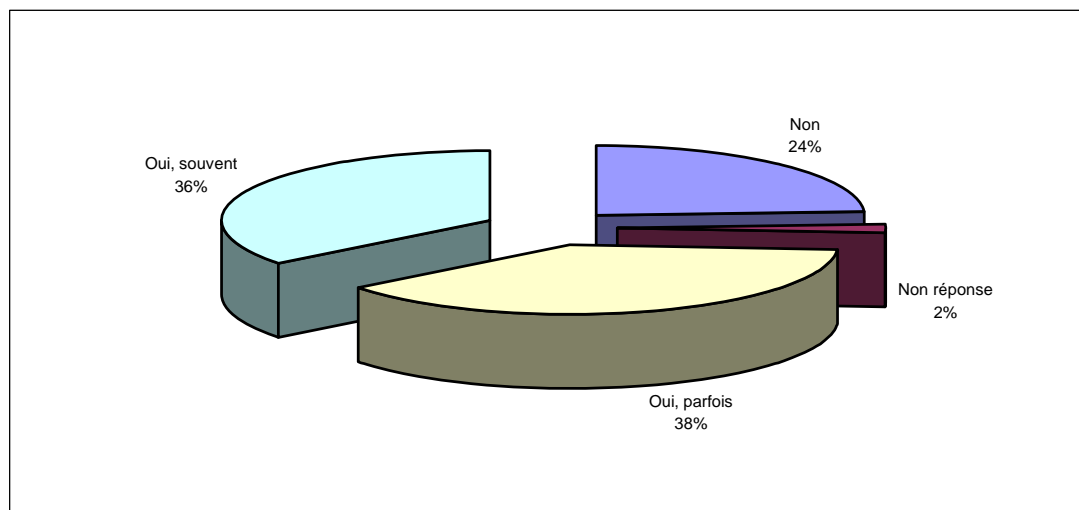
En outre, sept répondants sur dix déclarent que la mise en place du Rsa a nécessité de redéfinir des postes de travail. Les catégories de personnel concernés sont les techniciens conseils (évolution des outils et circuit de traitement) et les travailleurs sociaux (renforcement de leur mission d’« accès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

Ces modifications de postes se sont accompagnées pour l’ensemble des caisses par la mise en place de nombreuses formations : 97% des caisses ont mis en place des formations sur la législation du Rsa et les outils informatiques ; des formations sur l’offre de service socle information, conseil ont eu lieu dans 6 Caf sur 10 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 charge : même au-delà des difficultés rencontrées dans les premiers mois, 73% des Caf rencontrent toujours une surcharge de dossier (cf. graphique 3). Pour y faire face, les heures supplémentaires, les embauches en 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 caisses, la mise en place du Rsa est venue aggraver des difficultés plus structurelles⁸.

⁸ Ces résultats sont conformes au bilan statistique de la montée en charge du Rsa. Il montre que la mise en place du Rsa s’est accompagnée d’une dégradation ponctuelle des indicateurs d’engagements de service (pourcentage de dossiers de minima sociaux traités en moins de 10 jours, de personnes reçues au guichet en moins de 20 minutes, etc.), dans un contexte préexistant déjà tendu (Le Tiec, 2010).

Graphique 3 : Part des caisses devant faire face à une surcharge de dossiers (au-delà des difficultés rencontrées dans les premiers mois)



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

8°) Opinions des Caf sur la mise en place du Rsa et ses effets pour les allocataires

Globalement 10 mois 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%) (cf. 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 (cf. tableau 4). Près de 7 caisses sur 10 estiment que le Rsa, comparativement au Rmi, améliorent l'accès aux droits des allocataires. En revanche, pour 44% des caisses, le Rsa n'a rien changé pour les bénéficiaires en matière de gestion de leur allocation. Enfin, alors que 43% des caisses 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.

Tableau 4 : Opinion des Caf sur les effets pour les allocataires de la mise en place du Rsa

Effet du RSA par rapport au RMI	En matière d'accès aux droits	En matière de gestion de l'allocation	En matière d'insertion
Plus favorable	67%	20%	27%
Inchangé	27%	44%	25%
Moins favorable	4%	30%	2%
Sans opinion	2%	6%	46%

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

Bibliographie

Avenel C., Donné S., « Les CAF dans la décentralisation du RMI », *L'e-ssentiel*, 2006, n°45.

Avenel C., Donné S., « La gestion du Rmi décentralisé : trois ans après », *L'e-ssentiel*, 2006, n°58.

Le Tiec M., « Montée en charge du Rsa. Bilan statistique après un an d'existence », *Dossier d'études*, 2010, n°131.